

Dissertação de Mestrado

# As sanções por infração às normas de defesa da concorrência

Eva Nicole Azevedo Pinheiro

**Orientador:** Professor Doutor José Reis

**Mestrado em Direito**  
**Ciências Jurídico-Económicas**

**Porto**  
**setembro de 2017**

## **RESUMO**

A presente dissertação pretende alertar para a necessidade de reflexão acerca de algumas questões de grande relevância no âmbito do direito da concorrência em Portugal. Assim, dadas as implicações jurídico-económicas provenientes da aplicação da Lei da Concorrência que recaem sobre o Estado português em geral, e sobre cada cidadão em particular, cremos que a pertinência da análise do regime sancionatório nela previsto é indubitável. Ademais, se a vertente punitiva contém em si implícitas razões de prevenção geral e especial, deve, pois, refletir-se se as mesmas têm sido eficazes no combate às práticas restritivas da concorrência e, em caso negativo, quais as soluções compatíveis com o nosso ordenamento jurídico. A acrescentar, na referida abordagem, não deverá olvidar-se os preceitos constitucionais que subjazem a previsão e aplicação de sanções, pois, é aqui que reside o papel fulcral dos nossos tribunais e da Autoridade da Concorrência.

## **ABSTRACT**

The following Master's Thesis intends to make aware the need of reflection on issues of great relevance in the Competition Law in Portugal. Therefore, given the legal-economic implications descendant from the application of the Competition Law which fall on the Portuguese State in general, and on each citizen in particular, we believe that the relevance of the analysis of the sanctioning regime provided is unquestionable. Furthermore, if the punitive side holds implicit reasons of general and special prevention in itself, it's a must, that we should reflect if those reasons have been effective on the battle against practices restricting competition, and, if not, which solutions are compatible with our legal order. Moreover, in this approach, we must not forget the legal provisions that underpin the prediction and application of sanctions, as it is on them that resides the pivotal role of our courts and competition authority.

## ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO .....	pág. 2 a 3
2. BREVE ANÁLISE DO DIREITO DA CONCORRÊNCIA EUROPEU .....	pág. 4 a 5
3. ENQUADRAMENTO DO DIREITO DA CONCORRÊNCIA NACIONAL	pág. 6 a 7
4. A AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA .....	pág. 8 a 9
4.1. Os seus poderes, em especial sancionatórios .....	pág. 9 a 10
5. AS PRÁTICAS RESTRITIVAS DA CONCORRÊNCIA .....	pág. 11 a 12
5.1. Acordos verticais .....	pág. 12 a 13
5.2. Acordos horizontais .....	pág. 13
6. A IMPRESCINDIBILIDADE DO PODER SANCIONATÓRIO NA DEFESA DA CONCORRÊNCIA .....	pág. 14 a 15
7. O REGIME SANCIONATÓRIO: generalidades .....	pág. 16
7.1. O regime sancionatório português .....	pág. 16 a 19
7.2. O regime sancionatório espanhol .....	pág. 20 a 25
7.3. O regime sancionatório polaco .....	pág. 26 a 32
8. ANÁLISE CRÍTICA DO REGIME SANCIONATÓRIO PORTUGUÊS ..	pág. 33
8.1. O ilícito de mera ordenação social e o princípio da discricionariedade <i>versus</i> o princípio da tipicidade .....	pág. 33 a 34
8.2. A coima e a determinação do seu montante .....	pág. 34 a 35
8.2.1. Linhas de orientação sobre a metodologia a utilizar na aplicação de coimas .....	pág. 35 a 39
8.2.2. Acórdão do Tribunal Constitucional nº 400/2016 .....	pág. 39 a 45
8.3. As coimas aplicáveis às pessoas singulares .....	pág. 45 a 47
8.4. A sanção pecuniária compulsória .....	pág. 47
8.5. As sanções acessórias .....	pág. 47 a 49
9. OS RECURSOS PARA O TRIBUNAL DA CONCORRÊNCIA REGULAÇÃO E SUPERVISÃO .....	pág. 50 a 51
10. CONCLUSÃO .....	pág. 52 a 53
11. BIBLIOGRAFIA .....	pág. 54 a 58

## 1. INTRODUÇÃO

Tendo o Direito da Concorrência uma abordagem e regulamentação relativamente recente em Portugal, torna-se crucial efetuar uma análise do mesmo, sobretudo crítica, dada a previsão legal patente na nossa Lei da Concorrência (doravante LdC). Ora, uma vez que se trata de um assunto com grande relevância, e cujas implicações práticas se denotam ao nível económico, crê-se que a proibição legal das práticas restritivas da concorrência carece de algumas considerações, *maxime*, no que concerne a sua penalização.

A acrescentar, não se deverá olvidar a importância do Direito da Concorrência Europeu, mormente das previsões legais previstas no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (doravante TFUE), na medida que este serviu de base à nossa LdC.

Ora, se a existência de regulamentação destas práticas é de grande importância, igualmente crucial é a existência de uma entidade que efetive o que nela está previsto, sob pena de estarmos perante normas imperfeitas. Assim, e no que respeita à efetivação, como não poderia deixar de ser, salientar-se-ão, ainda que brevemente, os poderes de que a Autoridade da Concorrência (doravante AdC) é detentora com vista à compreensão do que caberá no seu âmbito de competência e atuação.

Aqui chegados, e já na posse de elementos que permitirão uma melhor compreensão do enquadramento do Direito da Concorrência nacional, proceder-se-á à análise da nossa LdC no que respeita à regulamentação das práticas restritivas da concorrência.

Ademais, e com vista à verificação do impacto que as mesmas poderão causar, serão nesta sede mencionadas e explanadas as consequências jurídico-económicas acarretadas pela violação das normas de defesa da concorrência, consubstanciando uma grave lesão ao Estado português, cujas consequências se refletem na esfera jurídica de cada contribuinte em particular.

Em face de tudo o exposto, a análise das sanções de que as empresas infratoras são alvo torna-se fulcral *maxime* no que respeita às coimas e às sanções acessórias. Igualmente relevante é a análise das mesmas na perspetiva das consequências legais. Assim, no combate às práticas restritivas da concorrência deverá adotar-se uma posição punitiva ou preventiva? Por outro lado, e adotando a perspetiva punitiva, será a punição prevista no nosso sistema legal a mais adequada? A mera coima ou as sanções acessórias previstas, serão eficientes e eficazes? Não estaremos perante práticas suscetíveis de consubstanciar um crime, e não um mero ilícito contraordenacional, dada a lesão do bem jurídico em causa?

Com a presente dissertação pretende contribuir-se para uma resposta a estas questões uma vez que em face das consequências previstas na LdC poderemos estar perante uma situação em que a concretização destas práticas compense aos infratores. Deste modo, e por se tratar de comportamentos que a todos afetam enquanto contribuintes, deverão os mesmos ser alvo de discussão, análise e subsequente reflexão ponderada, com vista à tentativa de obtenção de soluções para um combate mais eficaz às práticas colusivas. Por conseguinte, crê-se, pois, que o cerne da solução se encontrará no regime sancionatório.

Por fim, mas de todo não menos importante, proceder-se-á à formulação de conclusões para as quais terá valor acrescentado, não só a crítica que paulatinamente será tecida ao longo das reflexões, mas também a recente jurisprudência do Tribunal Constitucional, porquanto para além das decisões da AdC, também nos arestos do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão, bem como do Tribunal Constitucional, encontramos ensinamentos imprescindíveis nestas matérias.

## 2. BREVE ANÁLISE DO DIREITO DA CONCORRÊNCIA EUROPEU

Na medida em que Portugal é parte integrante da União Europeia (doravante UE), e sendo o direito da concorrência uma área fundamental do direito europeu, não poderia deixar-se de, ainda que de forma breve, denotar a sua importância no que respeita o direito da concorrência europeu, sobretudo em consequência da cedência de soberania que foi efetuada, por via do tratado, para a esfera jurídica comunitária.<sup>1</sup>

Pese embora a nossa LdC esteja articulada com as normas europeias neste âmbito, mantém-se igualmente relevante uma breve alusão à primazia do direito europeu e sua relação com o direito nacional. Tal como refere ABEL M. MATEUS<sup>2</sup> “*o Tratado da UE estabeleceu uma Ordem Jurídica Comunitária autónoma (não derivada dos direitos nacionais) que se impõe às dos Estados-Membros.*” Nessa senda, compreende-se a importância do princípio do primado da ordem jurídica comunitária sobre a ordem jurídica interna. Contudo, desde o Regulamento 1/2003 da Comissão Europeia (doravante CE) – que protagonizou uma modernização e descentralização da aplicação das regras europeias da concorrência –, que a AdC e a CE passaram a cooperar mais estreitamente<sup>3</sup>, detendo uma responsabilidade paralela na aplicação das regras da concorrência. Ora, com o intuito de implementar essa cooperação foi criada, em 2003, e com entrada em vigor em 2004, a Rede Europeia da Concorrência que detém atualmente um papel relevantíssimo no que concerne os mecanismos de cooperação<sup>4</sup>.

Ademais, e fruto da acelerada evolução que este ramo do direito tem sofrido nos últimos anos, urge efetuar uma abordagem não meramente expositiva mas sobretudo crítica acerca da previsão do sistema europeu relativo às práticas restritivas, sucedendo a análise da previsão nacional. No entanto, as previsões normativas concorrenciais, quer europeias quer nacionais, não são dissidentes, situando-se, pelo contrário, num patamar de constante convergência<sup>5</sup>.

Saliente-se que ao Tribunal de Justiça da União Europeia (doravante TJUE) não pode opor-se o direito nacional de um Estado-Membro sob pena de incorrer em violação da obrigação

---

<sup>1</sup> ABEL M. MATEUS, “Sobre os Fundamentos do Direito e Economia da Concorrência”, *Seminário para Juízes de Direito, sobre Direito Comunitário e Nacional da Concorrência*, janeiro de 2006.

<sup>2</sup> *Op. cit.*, p. 10.

<sup>3</sup> Pese embora a obrigação de cooperação das entidades nacionais para com as instituições europeias já decorresse do Tratado da União Europeia, *maxime*, do seu art. 4º nº3.

<sup>4</sup> Para mais desenvolvimentos ver [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004XC0427\(02\):PT:HTML;http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&f=ST%2015435%202002%20ADD%201](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004XC0427(02):PT:HTML;http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&f=ST%2015435%202002%20ADD%201); [6/06/2016].

<sup>5</sup> MIGUEL SOUSA FERRO, “Práticas Restritivas da Concorrência”, *Curso de Formação para Juízes Nacionais em Direito da Concorrência*, agosto 2010, p. 4.

de cooperação prevista no art. 4º nº3 do Tratado da UE. Porém, uma vez que o TJUE não é a única entidade dotada de competência para interpretar o tratado, o papel da CE tem sido fundamental, nomeadamente quando os tribunais ou autoridades nacionais possuem dúvidas interpretativas do tratado<sup>6</sup>. Ainda que carecidas de carácter vinculativo, as interpretações do TJUE e da CE acabam por ter acolhimento nacional, traduzindo-se num imprescindível mecanismo de compreensão das normas do tratado e, por conseguinte, de um auxiliar *sine qua non* da interpretação e aplicação da nossa LdC<sup>7</sup>.

No que respeita o normativo concernente a estas matérias, refere o TFUE no seu art. 101<sup>o8</sup> que “*são incompatíveis com o mercado interno e proibidos todos os acordos entre empresas (...) que sejam susceptíveis de afectar o comércio<sup>9</sup> entre os Estados-Membros e que tenham por objectivo ou efeito impedir, restringir ou falsear a concorrência no mercado interno*”<sup>10</sup>, prevendo um elenco de situações suscetíveis de configurar tal prática, sendo os mesmos nulos por força do nº2 do mesmo artigo<sup>11</sup>. Do teor do referido preceito legal extrai-se que são proibidas as coligações que restrinjam a concorrência. Tais práticas traduzem-se em comportamentos coordenados entre empresas concorrentes entre si e situadas no mesmo nível da cadeia produtiva (práticas horizontais ou cartéis), ou entre empresas que não concorrem entre si (práticas verticais). Na presente dissertação, ter-se-á em mente sobretudo a prática de cartel, em consequência dos seus efeitos particularmente nefastos e da dificuldade no seu combate.<sup>12</sup>

---

<sup>6</sup> Podendo os mesmos, sempre que aplicam direito europeu da concorrência, suscitar o mecanismo de cooperação previsto no art. 267º do TFUE (reenvio prejudicial).

<sup>7</sup> Também GONÇALO ANASTÁCIO E ALBERTO SAAVEDRA, in “A Nova Lei da Concorrência Portuguesa – Notas Preliminares”, pág. 332, referem igualmente a relevância das Linhas de Orientação ou outras comunicações da AdC, embora as mesmas também não sejam vinculativas. Por outro lado, afirmam que “*os seus destinatários possam delas retirar legítimas expectativas*”, uma vez que “*a sua não observância pode implicar a violação de princípios gerais de direito, como o princípio da proteção da confiança legítima ou o princípio da igualdade de tratamento.*”

<sup>8</sup> Correspondente ao artigo 9º da nossa LdC (Lei 19/2012, de 8 de maio).

<sup>9</sup> Veja-se a Comunicação da Comissão Europeia 2004/C 101/07, Orientações Sobre o Conceito de Afetação do Comércio entre os Estados-Membros previsto nos artigos 81º e 82º do Tratado (atuais artigos 101º e 102º do TFUE).

<sup>10</sup> Veja-se, a este respeito, FERNANDO PEREIRA RICARDO, “As infrações pelo objeto do artigo 101.º”, in Revista da Concorrência e Regulação, Ano II, nº6, abril-junho 2011, p. 275.

<sup>11</sup> ADALBERTO COSTA, in “O Novo Regime Jurídico da Concorrência, Anotado e Comentado” - Uma Visão das Regras da Concorrência na União Europeia, Vida Económica, Porto, 2014, p. 213. Segundo este autor, desta norma retira-se a aplicação extraterritorial do direito comunitário da concorrência.

<sup>12</sup> Tal como refere MIGUEL SOUSA FERRO, *op. cit.*, p. 15-17, um dos fundamentos que permite afirmar esta dificuldade é precisamente a questão do ónus da prova. Fruto desta dificuldade probatória da existência dos cartéis, o TJUE, no que concerne a proximidade que existe entre os conceitos de acordo e prática concertada no âmbito do relacionamento com a troca de informações entre empresas concorrentes, tem vindo a adotar uma perspetiva de inversão do ónus da prova, *i.e.*, demonstrada a prática e tendo a mesma o objetivo de restringir a concorrência, compete às empresas provar que, mesmo na posse de determinadas informações, não as utilizaram com o intuito

### 3. ENQUADRAMENTO DO DIREITO DA CONCORRÊNCIA NACIONAL

O direito da concorrência em Portugal reporta-se a um período recente, tratando-se, por conseguinte, de um ramo ainda pouco familiar para alguns profissionais do direito e para os cidadãos em geral. Aliás, este facto pode explicar o diminuto número de queixas à AdC relativas à prática de cartel e a tendência que esta denota para arquivar processos de inspeção<sup>13</sup>.

A promoção e defesa da concorrência vem prevista no nosso sistema jurídico na Lei 19/2012, de 8 de maio, que revogou a Lei 18/2003, de 11 de junho, vindo reforçar a competitividade estrutural da economia. A acrescer, a nova LdC teve por objetivo simplificar o regime normativo com o intuito de permitir uma melhor compreensão das regras procedimentais aplicáveis à concorrência. Como referem GONÇALO ANASTÁCIO e ALBERTO SAAVEDRA, a LdC visou, ainda, “*racionalizar as condições que determinam a abertura de investigações por parte da Autoridade da Concorrência, permitindo-lhe ajuizar o interesse das queixas recebidas; alinhar os regimes nacional e europeu em sede de controlo das concentrações; garantir mais clareza e segurança jurídica na aplicação do direito administrativo processual ao controlo das concentrações; avaliar o processo de recurso e altera-lo para aumentar a equidade e a eficiência dos procedimentos*”<sup>14</sup>.

Assim, a nova LdC é de importância acrescida para as empresas, na medida em que criou condições para que efetivamente se implementasse uma etapa mais exigente, nomeadamente mercê dos instrumentos de investigação de que a AdC passou a dispor, não podendo, no entanto, o mesmo afirmar-se no que concerne os mecanismos de controlo<sup>15</sup>. Parece, pois, questionável se em termos práticos esta alteração terá resultados positivos ou se, pelo contrário, é insuficiente por falta de mecanismos de controlo aptos a atingir os fins pretendidos. Ora, não deve olvidar-se que a defesa da concorrência é um direito fundamental constitucionalmente consagrado no art. 99º al. a) da nossa Lei Fundamental, que carece de ser *efetivado*, o que torna a sua análise de magna relevância prática<sup>16</sup>.

---

de causar determinados efeitos no mercado. A este respeito veja-se, ainda, as prioridades da política de concorrência para o ano de 2017, datada de 29 de dezembro de 2016, p. 2.

<sup>13</sup> A este propósito veja-se as decisões da Autoridade da Concorrência; [http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas\\_Proibidas/Deciso es\\_da\\_AdC/Paginas/lista.aspx](http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas_Proibidas/Deciso es_da_AdC/Paginas/lista.aspx); [5/06/2016].

<sup>14</sup> GONÇALO ANASTÁCIO/ALBERTO SAAVEDRA, “A Nova Lei da Concorrência Portuguesa” – *Notas Preliminares*, p. 328.

<sup>15</sup> *Op. cit.*, p. 328.

<sup>16</sup> A defesa da concorrência encontra fundamento constitucional na “incumbência prioritária” do Estado no âmbito económico e social, incumbindo-lhe “*assegurar o funcionamento e a eficiência dos mercados de modo a garantir*



Ora, na medida em que a livre iniciativa privada – enquanto possibilidade de atuação livre no mercado – pode originar resultados socialmente benéficos, a concorrência entre empresas é essencial para que se atinjam níveis mais elevados de produtividade e eficiência. Neste sentido, a existência de concorrência corresponde a uma interação estratégica entre as empresas operantes no mercado, proporcionando uma criação e/ou exploração de novas oportunidades de negócios, pelo que também por este motivo deve ser preservada.

A concorrência no âmbito dos mercados oligopolistas é caracterizada pela interdependência entre as decisões das empresas<sup>17</sup>. Porém, tal já não se verifica se estivermos perante uma situação de monopólio. Aliás, se atentarmos às principais características do mercado oligopolista – nomeadamente o número limitado de produtores, o grande número de consumidores, a existência de barreiras tecnológicas, económicas, administrativas e estratégicas à entrada de novos produtores no mercado, os produtos oferecidos no mercado e sua próxima substituíbilidade –, percebemos facilmente a importância da defesa da concorrência<sup>18</sup>.

É nessa perspetiva que vamos analisar as normas nacionais de defesa da concorrência e as atribuições da AdC, com o intuito de verificar se o regime proporciona uma defesa adequada e efetiva da concorrência, culminando, por conseguinte, num incremento do bem-estar societário.

---

*uma concorrência equilibrada entre empresas*”, tendo este, por conseguinte, um papel repressor das práticas lesivas do interesse geral (pense-se, a título exemplificativo, nas situações de monopólio).

<sup>17</sup> *I.e.*, não obstante os resultados de uma empresa dependerem das suas próprias decisões, os mesmos dependem ainda das decisões tomadas pelas empresas concorrentes.

<sup>18</sup> Neste sentido veja-se ANNA FORNALCZYK, “Economic Approach to Counteracting Cartels”, *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, vol. 2009, nº2, 2009, pág.42; [https://mpa.ub.uni-muenchen.de/23798/1/MPRA\\_paper\\_23798.pdf](https://mpa.ub.uni-muenchen.de/23798/1/MPRA_paper_23798.pdf); [6/06/2016].

#### 4. A AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA (AdC)

A AdC, criada pelo Decreto-Lei 10/2003, de 18 de janeiro, é uma pessoa coletiva de direito público e de natureza institucional que visa assegurar a aplicação das regras da concorrência em Portugal, no respeito pelo princípio da economia de mercado e de livre concorrência, focada no funcionamento eficiente dos mercados, na repartição eficaz dos recursos, e nos interesses dos consumidores<sup>19</sup>.

Cumpre, antes demais, salientar que tratando-se a defesa da concorrência de um bem público, a política da concorrência deverá consubstanciar um instrumento ao serviço do desenvolvimento económico e da promoção do bem-estar de todos.<sup>20 21</sup> Todavia, grande parte dos processos instaurados na AdC permitem percecionar o conflito permanente que existe entre a defesa do interesse público e o interesse económico privado, e entre alguns objetivos de política económica dos grandes grupos empresariais. É sobretudo por esta razão que os poderes investigatórios e sancionatórios que se inserem na competência da AdC, conforme *infra* se constatará, merecem a nossa atenção.

Aliadas à sua missão situam-se as suas responsabilidades, nomeadamente a de auxiliar do Governo sugerindo ou propondo medidas políticas ou legislativas, *maxime*, dando o seu contributo na elaboração de linhas estratégicas e políticas gerais que visem o eficiente funcionamento dos mercados, a repartição eficaz dos recursos e os interesses dos consumidores.

Ora, nos termos dos seus Estatutos, a AdC dispõe de poderes sancionatórios (consubstanciados em poderes de investigação de práticas suscetíveis de impedir a concorrência

---

<sup>19</sup> Cfr. art. 1º nº3 dos Estatutos da AdC (DL 125/2014, de 18 de agosto) – “A AdC tem por missão assegurar a aplicação das regras de promoção e defesa da concorrência nos setores privado, público, cooperativo e social, no respeito pelo princípio da economia de mercado e de livre concorrência, tendo em vista o funcionamento eficiente dos mercados, a afetação ótima dos recursos e os interesses dos consumidores, nos termos previstos na lei e nos presentes estatutos.”

<sup>20</sup> Veja-se o art. 81º al. f) da Constituição da República Portuguesa – “Incumbe prioritariamente ao Estado no âmbito económico e social: (...) assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas, a contrariar as formas de organização monopolistas e a reprimir os abusos de posição dominante e outras práticas lesivas do interesse geral;”

<sup>21</sup> Veja-se o entendimento proferido por ABEL M. MATEUS, *op. cit.*, p. 7. Segundo o autor, “a regulação/defesa (melhor ainda promoção) da concorrência promove o bem-estar dos consumidores, corrigindo as falhas de mercado decorrentes dos cartéis e outros acordos restritivos (...). Assim, a regulação da concorrência beneficia a sociedade no seu todo, em particular os consumidores.” Acrescenta ainda o autor que “a concorrência assume algumas características de um bem público: em especial, o facto de todos ganharem com ela”.

nacional e comunitária)<sup>22</sup>, de supervisão<sup>23</sup> e de regulamentação<sup>24</sup>, sendo dotada de independência<sup>25</sup> e de meios para lograr o efetivo exercício das suas incumbências.

Tal como se refere no *site* oficial da AdC, “a Autoridade da Concorrência tem poderes transversais sobre a economia portuguesa para a aplicação das regras de concorrência, em coordenação com os órgãos de regulação sectorial”<sup>26</sup>. Ademais, e através do DL 125/2014, de 18 de agosto, que alterou os seus Estatutos, o legislador, ao enfatizar a independência de que esta pessoa coletiva de direito público é portadora, pretendeu assegurar uma maior credibilidade das instituições responsáveis pela defesa da concorrência em Portugal, proporcionando uma integração mais aprimorada no sistema comunitário e internacional de reguladores da concorrência<sup>27</sup>.

#### 4.1.Os seus poderes, em especial sancionatórios

Ora, conforme o disposto no artigo 6º, nº1 dos Estatutos da AdC, “para o desempenho das suas atribuições [28], a AdC dispõe de poderes sancionatórios, de supervisão e de regulamentação.”<sup>29 30</sup>

Nos termos do nº1 do art. 7º da LdC, a AdC, no desempenho das suas atribuições, “é orientada pelo critério do interesse público de promoção e defesa da concorrência, podendo,

---

<sup>22</sup> Cfr. art. 6º nº2 dos Estatutos da Autoridade da Concorrência – “no exercício dos seus poderes sancionatórios incumbe à AdC: identificar os comportamentos suscetíveis de infringir a legislação de concorrência nacional e da União Europeia, nomeadamente em matéria de práticas restritivas da concorrência e de controlo de operações de concentração de empresas, proceder à instrução e decidir sobre os respetivos processos, aplicando, se for caso disso, as sanções e demais medidas previstas na lei; Cobrar as coimas estabelecidas na lei; Adotar medidas cautelares, nos termos do regime jurídico da concorrência e de outras disposições legais aplicáveis; Praticar os demais atos previstos na lei.”

<sup>23</sup> Cfr. art. 6º nº3 dos Estatutos da AdC - “Instruir e decidir procedimentos administrativos respeitantes a operações de concentração de empresas sujeitas a notificação prévia; Proceder à realização de estudos, inspeções e auditorias que, em matéria de concorrência, se revelem necessários; Praticar os demais atos previstos na lei.”

<sup>24</sup> Cfr. art. 6º nº4 dos Estatutos da AdC - “Elaborar e aprovar regulamentos e outras normas de carácter geral, instruções ou outras normas de carácter particular, nos termos legalmente previstos; Emitir recomendações e diretivas genéricas; Pronunciar -se, a pedido da Assembleia da República ou do Governo, sobre iniciativas legislativas ou outras relativas à promoção e defesa da concorrência; Formular sugestões ou propostas com vista à criação ou revisão do quadro legal e regulatório.”

<sup>25</sup> Cfr. art. 1º dos Estatutos da AdC (DL nº 125/2014, de 18 de agosto) - “A Autoridade da Concorrência (AdC) é uma pessoa coletiva de direito público, com a natureza de entidade administrativa independente.”

<sup>26</sup> Cfr. [http://www.concorrenca.pt/vPT/A\\_AdC/Missao\\_e\\_atribuicoes/Paginas/missao-e-atribuicoes.aspx](http://www.concorrenca.pt/vPT/A_AdC/Missao_e_atribuicoes/Paginas/missao-e-atribuicoes.aspx); [7/06/2016].

<sup>27</sup> Cumprindo, por esta via, o previsto nos Estatutos da AdC no art. 1º nº4 – “A AdC prossegue a sua missão em Portugal, sem prejuízo das competências que lhe estejam cometidas em virtude de obrigações decorrentes de direito internacional a que o Estado português se encontre vinculado, particularmente as resultantes do direito da União Europeia.”

<sup>28</sup> Atribuições estas constantes do art. 5º dos Estatutos da AdC.

<sup>29</sup> Veja-se notas de rodapé nºs 23, 24 e 25, bem como art. 5º da LdC.

<sup>30</sup> Veja-se, ainda, nota de rodapé nº 23.

*com base nesse critério, atribuir graus de prioridade diferentes no tratamento das questões que é chamada a analisar.” O nº2 do citado normativo acrescenta que a AdC “exerce os seus poderes sancionatórios sempre que as razões de interesse público na perseguição e punição de violações de normas de defesa da concorrência determinem a abertura de processo de contraordenação no caso concreto, tendo em conta, em particular, as prioridades da política de concorrência e os elementos de facto e de direito que lhe sejam apresentados, bem como a gravidade da eventual infração, a probabilidade de poder provar a sua existência e a extensão das diligências de investigação necessárias para desempenhar, nas melhores condições, a missão de vigilância do respeito pelos artigos 9º, 11º e 12º da presente lei e pelos artigos 101º e 102º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.”*

Nessa senda, também a mensagem da Presidente da AdC, Margarida Matos Rosa<sup>31</sup>, vai de encontro à importância magna dos poderes sancionatórios enquanto mecanismo dissuasor:

*“A AdC reforçará a dinamização da política de concorrência junto das empresas e administração pública. Continuará independente e transparente, consistente nos seus processos, eficaz e dissuasora. Para este último objetivo concorre, sem dúvida, o reforço da capacidade de investigação.”*

De facto, a prática tem demonstrado o papel dissuasor da AdC quando atua no âmbito dos seus poderes sancionatórios. Todavia, cremos que as vertentes punitiva e preventiva relativas ao combate às práticas que visam restringir a concorrência merecem reflexão, sem olvidar, no entanto, as características intrínsecas à cultura portuguesa, conforme *infra* melhor se analisará.

---

<sup>31</sup> Disponível em [http://www.concorrenca.pt/vPT/A\\_AdC/Missao\\_e\\_atribuicoes/Paginas/missao-e-atribuicoes.aspx](http://www.concorrenca.pt/vPT/A_AdC/Missao_e_atribuicoes/Paginas/missao-e-atribuicoes.aspx).

## 5. AS PRÁTICAS RESTRITIVAS DA CONCORRÊNCIA

Cumpre enfatizar que a Lei 19/2012, de 8 de maio, aplica-se apenas e tão só “às práticas restritivas da concorrência e operações de concentração de empresas que ocorram em território nacional ou que neste tenham ou possam ter efeitos”.<sup>32</sup>

Quando o legislador se refere às práticas restritivas da concorrência, no que respeita os carteis, visa reportar-se a um conjunto de comportamentos levados a cabo por empresas distintas<sup>33</sup>, que coordenando as suas ações no mercado, eliminam o risco e a incerteza inerentes à conduta autónoma de cada uma, substituindo-os por um acordo de vontades e/ou um conluio de procedimentos. Por outro lado, o referido preceito abrange ainda as práticas individuais, como sejam o abuso de posição dominante (art. 11º LdC) e o abuso de dependência económica (art. 12º da LdC).

De acordo com a tipificação preconizada pelo legislador no art. 9º da LdC, constituem práticas restritivas da concorrência, sendo, por tal razão, proibidas, “os acordos entre empresas, as práticas concertadas entre empresas e as decisões de associações de empresas que tenham por objeto ou como efeito impedir, falsear ou restringir de forma sensível a concorrência no todo ou em parte do mercado nacional.” Estas práticas têm em comum o facto de conduzirem as empresas envolvidas a abdicarem da sua autonomia comportamental com o intuito de restringir ou até mesmo eliminar os riscos da concorrência. Todavia, e tal como *supra* se constatou, a concorrência é um bem público com dignidade constitucional devendo, portanto, ser defendida.

No que aos acordos concerne<sup>34</sup>, quando celebrados entre empresas concorrentes entre si, denominam-se de acordos *horizontais* (constituindo verdadeiros cartéis). Já quando se tratam de acordos celebrados entre empresas que não concorrem entre si no mercado, é adotada a nomenclatura de acordos *verticais*.

Por sua vez, a prática concertada<sup>35</sup>, situando-se numa linha de fronteira extremamente ténue no que respeita à sua destinação relativamente ao acordo, só se distingue deste quanto à

---

<sup>32</sup> Cfr. decorre do âmbito de aplicação previsto no art. 2º nº2 da LdC.

<sup>33</sup> A este propósito veja-se definição de empresa para efeitos da LdC (art. 3º).

<sup>34</sup> ADALBERTO COSTA, “O Novo Regime Jurídico da Concorrência Anotado e Comentado”, Vida Económica, Porto, 2014, p. 31.

<sup>35</sup> ADALBERTO COSTA, *op. cit.*, p. 32.

intensidade e à sua forma de manifestação, continuando a consubstanciar um conluio entre empresas.

Já no que respeita às decisões de associação de empresa<sup>36</sup>, tratam-se de atos unilaterais, mas que expressam a vontade de uma instituição traduzida no entendimento dos seus membros (por exemplo, o caso de uma ordem profissional). Por essa razão, entende-se que são todas as manifestações que reflitam a vontade de coordenação no mercado de comportamentos dos membros de uma associação. Pese embora se trate de situações distintas, a lei equipara-as, na medida em que apenas se distinguem quanto ao modo de manifestação. No entanto, e uma vez que a prática de cartel acarreta consequências nefastas e de mais difícil combate na sequência do seu carácter sigiloso e fraudulento<sup>37</sup>, será sobretudo com os olhos nela postos que as reflexões serão tecidas.

Cartel é nomenclatura frequentemente utilizada para definir uma colusão entre empresas, *i.e.*, um “*acordo entre empresas com atividades concorrentes com vista a restringir a concorrência e obter assim um controlo mais eficaz do mercado.*”<sup>38</sup> Saliente-se que a prática de cartel pode consubstanciar uma prática anticoncorrencial quando enquadrada no nº1 do art. 9º, *i.e.*, não basta que exista o conluio acima explicitado, sendo ainda necessário que esse acordo “*tenha por objeto ou como efeito impedir, falsear ou restringir de forma sensível a concorrência no todo ou em parte do mercado nacional*”<sup>39</sup>.

Quando estamos perante uma prática de cartel, o facto é que as empresas envolvidas confiam na eficácia dos acordos restritivos da concorrência assumidos, o que poderá influenciar o surgimento de novos produtos ou serviços, a qualidade e os preços. Nestas circunstâncias, poderão ocorrer situações em que os consumidores terão de pagar mais por um produto de menor qualidade ou, por outro lado, deparar-se com o seu nível de escolha diminuído dada a restrição da oferta no mercado.

### 5.1. Acordos verticais

De acordo com o entendimento proferido pela CE, os acordos verticais consubstanciam “*um acordo ou prática concertada entre duas ou mais empresas, exercendo cada uma delas as*

---

<sup>36</sup> ADALBERTO COSTA, *op. cit.*, p. 32.

<sup>37</sup> <http://www.oecd.org/competition/cartels/>; [10/06/2016].

<sup>38</sup> Autoridade da Concorrência; [http://www.concorrencia.pt/vPT/Praticas\\_Proibidas/FAQs/Paginas/FAQs-Praticas-Proibidas.aspx](http://www.concorrencia.pt/vPT/Praticas_Proibidas/FAQs/Paginas/FAQs-Praticas-Proibidas.aspx); [10/06/2016].

<sup>39</sup> Na compreensão deste enquadramento são essenciais as Linhas de Orientação da AdC e as Comunicações da Comissão Europeia nesta matéria.

*suas atividades, para efeitos do acordo ou da prática concertada, a um nível diferente da cadeia de produção ou distribuição e que digam respeito às condições em que as partes podem adquirir, vender ou revender certos bens ou serviços”*<sup>40</sup>. Assim, se determinada prática couber no conceito de acordo vertical, então estaremos perante uma restrição vertical.

Com vista uma melhor compreensão, pense-se no elevado número de mercados em que os produtores, via de regra, não vendem diretamente as suas produções aos consumidores finais, lançando mão de intermediários ou retalhistas. Na verdade, não raras vezes, empresas que não se situam no mesmo nível de mercado, celebram contratos de modo a reduzir custos de produção e a garantir a estabilidade do fornecimento. Nesse sentido, o acordo vertical é aquele realizado entre empresas que têm entre si uma relação fornecedor-clientes ou produtor-distribuidor. Este tipo de acordo não tem, na prática, efeitos tão nefastos como os que resultam de um cartel, na medida em que podem consubstanciar efeitos negativos ou positivos no mercado (por exemplo, melhorar a eficiência da cadeia distributiva).

Todavia, assistimos frequentemente à inclusão de cláusulas restritivas da concorrência como condição necessária para a realização do acordo com o intuito de obter uma cooperação estratégica entre as empresas envolvidas. Tal circunstância poderá limitar a atuação no mercado dos agentes a elas subordinados, externalizando os efeitos do acordo e, por conseguinte, condicionando o comportamento concorrencial de terceiros.

## 5.2. Acordos horizontais

Nesta situação estamos verdadeiramente perante um cartel, no qual há um conluio entre as empresas que celebram o acordo com vista a restringir a concorrência. Tal comportamento consubstancia de facto uma prática anticoncorrencial com grandes implicações práticas, sobretudo por se tratar de um conluio entre empresas que concorrem diretamente entre si.

Torna-se, aliás, perceptível a gravidade destas práticas numa dupla perspetiva: das empresas que atuam no mercado e da esfera jurídica dos cidadãos. Ora, tendo os cartéis como propósito eliminar a concorrência entre empresas ou comprometer a competitividade de um concorrente com o intuito de incrementar os seus lucros, os consumidores terão de pagar preços superiores ao preço normal de mercado, por produtos menos diversificados e de menor qualidade. São estes, em suma, os grandes efeitos nefastos da prática do cartel.

---

<sup>40</sup> Regulamento (UE) n° 330/2010, de 20 de abril da Comissão Europeia, artigo 1º nº1 al. a) e b).

## 6. A IMPRESCINDIBILIDADE DO PODER SANCIONATÓRIO NA DEFESA DA CONCORRÊNCIA

Em face da relevância da defesa da concorrência – reconhecida quer pelo direito comunitário, quer pelo próprio legislador português –, torna-se fulcral compreender, de antemão, a razão pela qual o TFUE consigna, no seu normativo 101º, que “*são proibidos todos os acordos entre empresas, todas as decisões de associação de empresas e todas as práticas concertadas que sejam suscetíveis de afetar o comércio entre os Estados-Membros e que tenham por objetivo ou efeito impedir, restringir ou falsear a concorrência no mercado interno*”, culminando a sua prática com a consequência da nulidade nos termos do nº2.

Da redação do citado preceito, refere FERNANDO PEREIRA RICARDO que o “*artigo 101.º não se destina unicamente a proteger os interesses diretos dos concorrentes ou dos consumidores, mas a estrutura do mercado e, deste modo, a concorrência efectiva*”, razão pela qual, nas palavras do autor, “*compreende-se que os acordos que tenham por objeto distorcer as condições de concorrência no mercado considerado sejam proibidos independentemente dos seus efeitos*”. Ou seja, “*as dificuldades de prova dos efeitos adversos da concorrência explicam a existência das infrações pelo objeto, visando o legislador com este preceito proteger cabalmente o bem jurídico concorrência*”.<sup>41</sup>

De facto, se a prova dos efeitos nefastos destas práticas restritivas da concorrência configura *conditio sine qua non* para que as mesmas sejam punidas, torna-se mais difícil sancionar as empresas infratoras. É que, se dúvidas inexistem acerca das externalidades negativas que normalmente decorrem desses comportamentos interditos, a prova dos seus efeitos e respetiva extensão pode ser, no entanto, difícil de lograr. E o legislador não foi alheio a esta dificuldade probatória. Como também refere FERNANDO PEREIRA RICARDO, “*fazer depender a proibição dos acordos, cujo objecto é organizar artificialmente o funcionamento do mercado, da prova dos efeitos adversos para a concorrência (...) não garantiria a tutela eficaz da concorrência efectiva*”.<sup>42</sup>

Parece indúvio, portanto, a existência de um interesse público subjacente à defesa da concorrência<sup>43</sup>. Não se trata, pois, apenas de reforçar o bem-estar dos consumidores e de assegurar uma eficiente afetação dos recursos: na verdade, tais objetivos só se vislumbram

---

<sup>41</sup> *Op. Cit.*, p. 276 a 277.

<sup>42</sup> *Ob. Cit.* p. 277.

<sup>43</sup> Veja-se o art. 3º nº3 do TFUE.



concretizados se, *a priori*, estiver assegurada a preservação de um mercado único aberto, que promova uma eficiente afetação dos recursos em toda a União<sup>44</sup>.

Ademais, o legislador europeu entendeu que o facto destes acordos limitarem ou mesmo suprimirem a incerteza no que concerne a reação dos concorrentes, por si só, colide drasticamente com o intento da defesa da concorrência. Pois, por via da adulteração das condições normais de um mercado concorrencial, os operadores económicos deixam de definir autonomamente a sua política comercial, o que fundamenta e suporta a imprescindibilidade de um regime sancionatório eficaz.<sup>45</sup>

Ora, em face dos interesses em causa, bem como da dificuldade probatória e investigatória inerente à descoberta destas práticas, *maxime* dos seus efeitos e consequente extensão, o regime sancionatório consubstancia, pois, um meio imprescindível não só à descoberta das mesmas, como à sua punição através de pesadas coimas, assim se cumprindo os fins de prevenção geral e especial que inspiram todo o direito sancionatório.

---

<sup>44</sup> Para mais desenvolvimentos veja-se Acórdão do TJUE Metro SB-Grossmärkte GmbH Co. KG, de 25-10-1977, proferido no âmbito do proc. n.º 26/76, e, ainda, o Acórdão T-Mobile Netherlands BV, de 4-07-2009, proferido no âmbito do proc. n.º C-8/08.

<sup>45</sup> Veja-se, a título exemplificativo, o entendimento proferido pelo TJUE, no Acórdão Vereniging van Gementhandelaren, de 17-10-1972, proferido no âmbito do proc. n.º 8/72, através do qual entendeu, nos seus considerandos 20 e 21, que “*a fixação de um preço, mesmo unicamente indicativo, afeta a concorrência pelo facto de que permite a todos os participantes preverem, com um grau razoável de certeza, qual a política de preços prosseguida pelos seus concorrentes*”.

## 7. O REGIME SANCIONATÓRIO: generalidades

### 7.1.O regime sancionatório português

Preceitua o art. 13.º, n.º1, da LdC que “*os processos por infração ao disposto nos artigos 9.º, 11.º e 12.º, regem-se pelo previsto na presente lei e, subsidiariamente, pelo regime geral do ilícito de mera ordenação social*”.

Assim, cumpre analisar o capítulo VII (arts 68º e seguintes) relativo às infrações e sanções aplicáveis na sequência da violação daquelas disposições legais.

Ao que por ora cumpre apreciar, o legislador nacional optou por considerar a violação das citadas normas suscetíveis de simples contraordenação, e já não de tutela criminal, conforme sucede em alguns ordenamentos<sup>46</sup>. No que a esta opção legislativa diz respeito, cremos, salvo melhor opinião, que o legislador português andou bem, porquanto a tutela penal (*ultima ratio*) deve ser privativa dos ilícitos mais gravosos, em consequência do dano social provocado pela lesão dos bens jurídicos tutelados.

Destarte, dispõem os arts. 67º e 68º que “*as infrações a normas previstas na presente lei e no direito da União Europeia cuja observância seja assegurada pela Autoridade da Concorrência constituem contraordenação (...)*”, sendo punível com coima.

O art. 69º prevê que a AdC, na determinação da medida da coima, poderá ter em consideração uma série de critérios patentes nas alíneas de a) a i) do mesmo preceito, a saber: (1) “*a gravidade da infração para a afetação de uma concorrência efetiva no mercado nacional*”; (2) *a natureza e a dimensão do mercado afetado pela infração*; (3) *a duração da infração*; (4) *o grau de participação do visado pelo processo na infração*; (5) *as vantagens de que haja beneficiado o visado pelo processo em consequência da infração, quando as mesmas sejam identificadas*; (6) *o comportamento do visado pelo processo na eliminação das práticas restritivas e na reparação dos prejuízos causados à concorrência*; (7) *a situação económica do visado pelo processo*; (8) *os antecedentes contraordenacionais do visado pelo processo por infração às regras da concorrência*; (9) *a colaboração prestada à Autoridade da Concorrência até ao termo do procedimento.*”

---

<sup>46</sup> Veja-se, a título exemplificativo, o caso do Brasil, dos EUA e do Reino Unido que consideram a referida violação uma prática suscetível de consubstanciar um crime.

Por outro lado, para além da possibilidade de vir a ser aplicada uma coima aos infratores das normas de defesa da concorrência, o legislador veio ainda preconizar a possibilidade de a AdC, sempre que considerar necessário, aplicar as sanções acessórias previstas no art. 71º da LdC. Assim, sempre que a AdC entender que a gravidade da infração e a culpa do infrator o justifique, poderá aplicar, cumulativamente com a coima, uma das sanções acessórias constantes do referido elenco taxativo: “*publicação no Diário da República e num dos jornais maior circulação nacional, regional ou local, consoante o mercado geográfico relevante, a expensas do infrator, de extrato da decisão de condenação ou, pelo menos, da parte decisória da decisão de condenação proferida no âmbito de um processo instaurado ao abrigo da presente lei, após o trânsito em julgado*”, ou “*privação do direito de participar em procedimentos de formação de contratos cujo objeto abranja prestações típicas dos contratos de empreitada, de concessão de obras públicas, de concessão de serviços públicos, de locação ou aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços ou ainda em procedimentos destinados à atribuição de licenças ou alvarás, desde que a prática que constitui contraordenação punível com coima se tenha verificado durante ou por causa do procedimento relevante.*” Sempre que a AdC optar por esta última sanção acessória, a sua duração não poderá exceder dois anos (cfr. nº2 do art. 71º).

Acresce ainda que, quer haja lugar a aplicação de coima, quer a AdC entenda que se encontram preenchidos os requisitos de dispensa ou redução de coima nos termos do disposto nos arts. 70º e 77º e seguintes da LdC, esta poderá lançar mão, sempre que considerar justificado, de sanção pecuniária compulsória, “*num montante não superior a 5% da média diária do volume de negócios no ano imediatamente anterior à decisão, por dia de atraso, a contar da data da notificação*” quando o infrator não acate a decisão da AdC que imponha uma sanção ou ordene a adoção de determinadas medidas (cfr. al. a) do art. 72º).

Ademais, e conforme se referiu, pela prática das contraordenações referidas podem ser responsabilizadas quer pessoas coletivas quer pessoas singulares. No que concerne as pessoas singulares, *maxime* os titulares do órgão de administração das pessoas coletivas e os responsáveis pela direção ou fiscalização das áreas de atividade em que seja praticada a contraordenação, estas poderão responder até 10% da respetiva remuneração anual auferida pelo exercício das suas funções na empresa infratora, no último ano completo em que se tenha verificado a prática proibida. No entanto, tal apenas será possível quando as pessoas singulares atuem em seu nome e no interesse coletivo se ocuparem uma posição de liderança na empresa.

Por outro lado, se não atuarem nos termos citados, poderão ainda ser alvo da referida coima sempre que conheçam ou devam conhecer a prática da infração, e mesmo assim não adotem medidas adequadas a lhe pôr imediatamente termo.<sup>47</sup>

De denotar é ainda a ausência de subsidiariedade na aplicação de coima às pessoas coletivas e a pessoas singulares. Nos termos do disposto no nº7 do art. 73º, a responsabilidade que recai sobre a pessoa coletiva não exonera a responsabilidade das pessoas singulares. Por outro lado, a responsabilidade da pessoa singular em caso de violação de deveres de colaboração não é requisito para a responsabilização da pessoa coletiva. O que significa, na prática, que quer a empresa, quer os titulares dos seus órgãos, poderão ser cumulativamente responsabilizados nos termos consignados na lei.

Ora, e conforme inicialmente se logrou evidenciar, pese embora o nosso regime sancionatório contenha uma vertente punitiva fincada, contém igualmente uma vertente preventiva, melhor nomeclada de “clemência”<sup>48</sup>, que tem vindo a traduzir-se num importante auxílio de combate às dificuldades probatórias e até mesmo investigatórias, *maxime* da prática de cartel. De acordo com o regime da clemência, poderá haver lugar a dispensa ou redução da coima a aplicar se as empresas em conluio colaborarem com a AdC. Todavia, para que uma empresa participante no cartel possa beneficiar da dispensa de coima, tem que ser a primeira a denunciar o conluio, fornecendo informações relevantes e elementos de prova que permitam à AdC fundamentar o pedido para a realização de diligências de busca e apreensão e verificar a existência de uma infração<sup>49</sup>. Ademais, a empresa terá de cumprir, cumulativamente, as condições previstas nas alíneas do nº2 do artigo 77º da LdC, designadamente as de cooperar de modo pleno e contínuo com a AdC, e não exercer qualquer coação sobre as demais empresas para participarem na infração.

No que às demais empresas diz respeito (*i.e.*, todas à exceção da primeira denunciante do cartel), poderão ser alvo de uma redução de coima nos termos do artigo 78º da LdC. Tal apenas sucederá se as mesmas fornecerem informações e provas sobre uma infração que acrescentem algo de significativo às informações já na posse da AdC. Para além disso, terão ainda que se verificar as condições acima citadas<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Tudo conforme disposto nos arts. 73º nº1, nº2 e nº5 e, ainda, 69º nº4 e 68º nº1 da LdC.

<sup>48</sup> Veja-se arts 75º e seguintes da LdC.

<sup>49</sup> Cfr. art. 77º nº1 al. a) e b) da LdC.

<sup>50</sup> “a) *Coopere plena e continuamente com a Autoridade da Concorrência desde o momento da apresentação do pedido de dispensa ou redução da coima, estando a empresa obrigada, designadamente, a: i) Fornecer todas as*

No que respeita ao regime da clemência, trata-se, pois, de uma medida de cariz preventivo que pretende gerar desconfiança entre os membros do cartel, o que, por conseguinte, poderá funcionar como fator inibidor da formação de carteis. Todavia, cremos que a prevenção não se denota na prática em si propriamente dita, mas sim na descoberta impulsionadora da investigação, pois senão vejamos: quando várias empresas formam um cartel, não raras vezes arrecadam uma maximização de lucro tal, que, quando tentam submeter-se ao regime de clemência, já de algum modo a contraordenação poderá ter compensado (sobretudo se o lucro obtido tiver perdurado anos). No entanto, não deixa de ser um regime extremamente apelativo aos infratores, que poderão, conforme os casos, ser objeto de dispensa ou redução de coima. Porém, na medida em que o seu contributo se efetua no “pós infração”, trata-se de um regime insuficiente, sobretudo no combate ao cartel.

Assim, não obstante os seus resultados práticos na descoberta desta prática deveras nefasta, a verdade é que o seu caráter inibidor não é tão elevado quanto desejável, uma vez que não impede que as empresas infratoras obtenham o ganho pretendido com a celebração do cartel. Aliás, situações poderão ocorrer em que os infratores obtêm lucros, prejudicando os consumidores em geral, submetendo-se, subseqüentemente, ao regime da clemência com vista a obter dispensa ou reduções elevadíssimas da coima (podendo chegar aos 50% no caso previsto na al. a) do nº2 do artigo 78º da LdC).

Aqui chegados, e após uma geral explanação do regime sancionatório português (sempre sem olvidar a importância do direito da UE), analisar-se-ão, seguidamente, algumas questões relevantes transversais ao direito espanhol<sup>51</sup>, polaco e português, sobretudo no que respeita a determinação da coima aplicável aos infratores e respetiva posição jurisprudencial.

---

*informações e provas que tenha ou venha a ter na sua posse ou sob o seu controlo; ii) Responder prontamente a qualquer pedido de informação que possa contribuir para a determinação dos factos; iii) Abster -se da prática de quaisquer atos que possam dificultar a investigação, nomeadamente a destruição, falsificação ou dissimulação de informações ou provas relacionadas com a infração; iv) Abster -se de revelar a existência ou o teor da apresentação, ou da intenção de apresentação, do pedido de dispensa, salvo autorização escrita da Autoridade da Concorrência; b) Ponha termo à sua participação na infração, até ao momento em que forneça à Autoridade da Concorrência as informações e as provas a que se refere a alínea a), exceto na medida do que seja razoavelmente necessário, no entender da Autoridade da Concorrência, para preservar a eficácia da investigação; c) Não tenha exercido coação sobre as demais empresas para participarem na infração.” – artigo 77º ex vi artigo 78º nº1 al. b) da LdC.*

<sup>51</sup> A opção pela análise do direito sancionatório espanhol justifica-se, primeiramente por se tratar de um país vizinho, que embora próximo e possuindo a mesmíssima base que o direito português, prevê uma solução distinta da portuguesa no que concerne a determinação da coima aplicável aos infratores. Motivo pelo qual nos parece útil esta breve referência ao distinto tratamento desta matéria por dois países tão próximos.

## 7.2. Breve referência ao regime sancionatório espanhol<sup>52</sup>

Em 2013 foi criada a Autoridade da Concorrência espanhola, denominada *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* (doravante CNMC), vindo substituir a anterior *Comisión Nacional de la Competencia* (CNC). No entanto, e comparativamente à nossa AdC, esta autoridade é detentora de competências muito mais abrangentes.

Sem prejuízo de ambas serem independentes dos respetivos Governos, em Portugal a AdC é uma entidade distinta dos demais reguladores setoriais existentes no país, competindo-lhe, apenas e tão só, assegurar a defesa da concorrência. Já à CNMC compete exercer as funções de todos os reguladores.<sup>53 54</sup>

Ora, diferentemente da nossa LdC, cuja ampla abrangência abarca todo o regime inerente à defesa da concorrência, a previsão da lei espanhola (*Ley 15/2007, de 3 de julio*) não abrange todo o regime da defesa da concorrência, pelo que, para além da lei deverá ter-se em mente o Regulamento de defesa da concorrência (*reglamento de defensa de la competencia*)<sup>55</sup> que a complementa.

Sobre o que ora importa, os artigos constantes do Título V da referida lei espanhola, “*Del régimen sancionador*”, tratam os sujeitos infratores, da tipificação das infrações e da sua respetiva graduação em função da gravidade das condutas<sup>56</sup>.

Do art. 63º da LdC espanhola, sob a epígrafe “*Sanciones*”, pode ler-se:

*“Los órganos competentes podrán imponer a los agentes económicos, empresas, asociaciones, uniones o agrupaciones de aquellas que, deliberadamente o por negligencia, infrinjan lo dispuesto en la presente Ley las siguientes sanciones:*

---

<sup>52</sup> Veja-se art. 62º e seguinte da *Ley 15/2007, de 3 de julio*, disponível em <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-12946> [20/05/2017].

<sup>53</sup> Exercendo as funções das autoridades da energia, das telecomunicações, da regulação ferroviária, do setor postal, da regulação económica aeroportuária e dos meios audiovisuais.

<sup>54</sup> Note-se ainda que a CNMC tem legitimidade para impugnar perante a jurisdição contencioso-administrativa os atos e normas da administração pública que possam configurar entraves à concorrência efetiva dos mercados, competência esta que o nosso legislador não atribuiu à nossa AdC.

<sup>55</sup> Disponível em <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-3646> [20/05/2017].

<sup>56</sup> Todavia, e contrariamente ao que sucede no nosso direito nacional que procede à qualificação das sanções como contraordenação, a lei espanhola não o faz. O que, e em conformidade com tudo o demais previsto no referido regime poderá fazer concluir que se tratarão de sanções de natureza administrativa.

*a) Las infracciones leves con multa de hasta el 1 por ciento del volumen de negocios total de la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior al de la imposición de la multa.*

*b) Las infracciones graves con multa de hasta el 5 por ciento del volumen de negocios total de la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior al de la imposición de la multa.*

*c) Las infracciones muy graves con multa de hasta el 10 por ciento del volumen de negocios total de la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior al de imposición de la multa.*

*El volumen de negocios total de las asociaciones, uniones o agrupaciones de empresas se determinará tomando en consideración el volumen de negocios de sus miembros”.*

Porém, sempre que não seja possível apurar o volume de negócios, a lei da concorrência espanhola vem prever, no nº3 do seu art. 63º, os montantes exatos a aplicar aos infratores que caíam nesta previsão normativa:

*“En caso de que no sea posible delimitar el volumen de negocios a que se refiere el apartado 1 del presente artículo, las infracciones tipificadas en la presente Ley serán sancionadas en los términos siguientes:*

*a) Las infracciones leves con multa de 100.000 a 500.000 euros.*

*b) Las infracciones graves con multa de 500.001 a 10 millones de euros.*

*c) Las infracciones muy graves con multa de más de 10 millones de euros.”*

No que respeita as coimas aplicáveis às pessoas singulares, a lei espanhola vem prever que, *“además de la sanción prevista en el apartado anterior, cuando el infractor sea una persona jurídica, se podrá imponer una multa de hasta 60.000 euros a cada uno de sus representantes legales o a las personas que integran los órganos directivos que hayan intervenido en el acuerdo o decisión”*. Porém, *“quedan excluidas de la sanción aquellas personas que, formando parte de los órganos colegiados de administración, no hubieran asistido a las reuniones o hubieran votado en contra o salvado su voto”*.

O art. 64º da referida lei espanhola (equivalente ao art. 69º da nossa LdC) vem estabelecer os seguintes critérios de determinação do montante da sanção a aplicar: a dimensão

e características do mercado afetado pela infração; a quota de mercado da(s) empresa(s) responsáveis; o alcance e a duração da infração; o efeito da infração sobre os direitos e interesses legítimos dos consumidores e sobre outros operadores económicos; os benefícios ilícitos obtidos como consequência da infração; as circunstâncias agravantes e atenuantes que aplicáveis em relação a cada uma das empresas responsáveis.

Contrariamente ao que sucede na nossa LdC, na determinação da medida da coima, a lei espanhola elencou as circunstâncias que considera agravantes e atenuantes para a fixação do montante da multa a aplicar, conforme se pode constatar do nº2 e 3 do art. 64º.<sup>57 58</sup>

Por outro lado, e, por ora, à semelhança da nossa LdC, a lei da concorrência espanhola também veio prever um regime de isenção (através da consagração do regime da clemência) ou redução da coima, através dos seus arts 65º e 66º.<sup>59</sup>

A acrescentar às *supra* citadas disposições legais, prevê a lei espanhola no seu art. 67º que, *“La Comisión Nacional de la Competencia, independientemente de las multas sancionadoras y sin perjuicio de la adopción de otras medidas de ejecución forzosa previstas en el ordenamiento, podrá imponer, previo requerimiento del cumplimiento a las empresas, asociaciones, uniones o agrupaciones de éstas, y agentes económicos en general, multas coercitivas de hasta 12.000 euros al día”* com vista ao cumprimento do disposto nas suas alíneas<sup>60</sup>. Tal disposição corresponde à nossa sanção pecuniária compulsória, muito embora os dois normativos divirjam no cômputo da referida sanção.

---

<sup>57</sup> “Para fijar el importe de las sanciones se tendrán en cuenta, entre otras, las siguientes circunstancias agravantes:

a) La comisión repetida de infracciones tipificadas en la presente Ley.  
b) La posición de responsable o instigador de la infracción.  
c) La adopción de medidas para imponer o garantizar el cumplimiento de las conductas ilícitas.  
d) La falta de colaboración u obstrucción de la labor inspectora, sin perjuicio de la posible consideración como infracción independiente según lo previsto en el artículo 62”.

<sup>58</sup> “Para fijar el importe de la sanción se tendrán en cuenta, entre otras, las siguientes circunstancias atenuantes:

a) La realización de actuaciones que pongan fin a la infracción.  
b) La no aplicación efectiva de las conductas prohibidas.  
c) La realización de actuaciones tendentes a reparar el daño causado.  
d) La colaboración activa y efectiva con la Comisión Nacional de la Competencia llevada a cabo fuera de los supuestos de exención y de reducción del importe de la multa regulados en los artículos 65 y 66 de esta Ley.

<sup>59</sup> Sob a epígrafe “Exención del pago de la multa”, e “Reducción del importe de la multa” respetivamente.

<sup>60</sup> “Con el fin de obligarlas:

a) A cesar en una conducta que haya sido declarada prohibida conforme a lo dispuesto en la Ley.  
b) A deshacer una operación de concentración que haya sido declarada prohibida conforme a lo dispuesto en la Ley.  
c) A la remoción de los efectos provocados por una conducta restrictiva de la competencia.  
d) Al cumplimiento de los compromisos o condiciones adoptados en las resoluciones de la Comisión Nacional de la Competencia o en los Acuerdos de Consejo de Ministros según lo previsto en la presente Ley.



Conforme inicialmente se referiu, no que concerne a autoridade administrativa da concorrência espanhola, a CNMC veio substituir a CNC em 2013. Desde março de 2013, o tribunal de defesa da concorrência espanhol anulou grande parte das coimas impostas pela CNC, entendendo que o método de cálculo das coimas não se enquadrava no regime legal espanhol, considerando-o, aliás, contrário aos limites constitucionais e princípios inerentes aos poderes sancionatórios das autoridades administrativas. Ora, uma vez que as referidas anulações coincidiram com a substituição da CNC pela CNMC, tudo fazia crer que a referida entidade iria alterar o método de cálculo. Porém, tal não sucedeu, tendo a CNMC mantido o regime sancionatório por violação de normas de defesa da concorrência. Em face desta posição, tornou-se crucial o papel do Supremo Tribunal ao elucidar os critérios que a autoridade administrativa espanhola deveria cumprir com vista a determinar o montante da multa, conforme *infra* se irá explanar<sup>61</sup>.

De acordo com o já referido regime sancionatório espanhol, a violação das normas de defesa da concorrência poderá culminar com a aplicação de uma coima, variável conforme a gravidade da conduta (leve, grave ou muito grave). Assim, o art. 63º, *supra* citado, contém uma escala variável em função da gravidade da violação e do volume de negócios da(s) empresa(s) infratora(s), em cumprimento do princípio da proporcionalidade. O referido regime vem ainda prever um elenco não exaustivo de circunstâncias atenuantes e agravantes no seu art. 64º, o que nos parece vir também de encontro ao cumprimento do referido princípio.

A respeito das diferenças existentes entre os regimes sancionatórios dos Estados-Membros, cumpre referir, a título prévio, que o art. 23º do Regulamento da UE nº 1/2003 não obriga a que todos os Estados sigam o regime sancionatório previsto pela CE. Sem embargo, não obstante a convergência dos regimes português e espanhol no que tange estas matérias, deve salientar-se que muito embora o critério do volume de negócios seja comum aos referidos países e à CE, ambas as previsões distinguem-se, pois, no direito comunitário, os três parâmetros referidos são concebidos como limites ao montante da coima a aplicar, e já não como fazendo parte de uma escala punitiva como acontece em Espanha. Isto posto, tratando-se

---

e) Al cumplimiento de lo ordenado en una resolución, requerimiento o acuerdo de la Comisión Nacional de la Competencia o del Consejo de Ministros.

f) Al cumplimiento del deber de colaboración establecido en el artículo 39.

g) Al cumplimiento de las medidas cautelares”.

<sup>61</sup> A este respeito veja-se o artigo de FRANCISCO MARCOS, *Blowing hot and cold: the last word of the supreme court on setting fines for competition law infringements in Spain*, in *Revista da Concorrência e Regulação*, Ano VII, nº25, janeiro-março 2016, p. 17 a 30.

de critérios indeterminados, colocava-se a questão de saber se cumpriam os requisitos da legalidade e de determinação das sanções previstos na constituição espanhola.

Assim, e no que toca os critérios seguidos pela autoridade da concorrência espanhola no cálculo do montante da coima, em 2009, a CNC adotou diretrizes com vista a incrementar a transparência e a objetividade do cálculo da coima. Para o efeito, e conforme explana FRANCISCO MARCOS, “*o procedimento é estruturado em três passos. Primeiro, o Montante Base da Multa (MBM) é determinado olhando para o critério de graduação definido no art. 64º nº1. Assim sendo, o MBM é definido olhando para o tamanho e características do mercado afetado, as quotas de mercado dos infratores, a escala e o escopo da violação, a sua duração e efeitos. O MBM é a percentagem do volume de negócios afetado pela violação, variando entre 10% e 30%. Em segundo lugar, o MBM é ajustado em função das circunstâncias agravantes ou atenuantes, que podem ter lugar. Portanto, o MBM é aumentado ou reduzido em função das circunstâncias agravantes ou atenuantes, a presença de cada uma das destas circunstâncias faz com que ocorra ou um aumento de 5% ou uma redução de 5%. Por fim, o montante da multa é finalmente fixado dentro dos limites previstos no art. 63º nº1. A CNC começou a seguir estes guias desde o início de 2009, e desde então, eles têm sido utilizados para calcular o montante da coima imposta aos infratores do direito da concorrência espanhol e dos arts 101º e 102º do TFUE*”.<sup>62</sup> Ademais, como constata o autor, a avaliação do impacto das diretrizes relativas às sanções foi até à data positiva em comparação com a situação anterior.

Nessa senda, durante vários anos, grande parte das coimas aplicadas pela autoridade da concorrência espanhola foram objeto de recursos judiciais interpostos pelas empresas infratoras. No entanto, a lei da concorrência espanhola de 2007, contrariamente ao que se esperava, não veio alterar esta prática<sup>63</sup>. Tal como refere o autor, “*nos primeiros recursos interpostos depois da CNC começar a utilizar os guias, o tribunal de defesa da concorrência espanhol não aceitou as queixas contra a metodologia seguida na quantificação da coima de acordo com os guias*”.<sup>64</sup>

Só através da decisão do Supremo Tribunal de Justiça espanhol de 29 de junho de 2015 se clarificaram os poderes sancionatórios da autoridade da concorrência espanhola, definindo os princípios e limites que a referida autoridade deverá seguir no cálculo do montante da coima.

---

<sup>62</sup> Ob. Cit., p. 22.

<sup>63</sup> Ob. Cit., p. 22.

<sup>64</sup> Ob. Cit., p. 23.

Conforme refere o mesmo autor<sup>65</sup>, com a referida decisão o Supremo Tribunal “*blows hot and cold*”, porquanto, se por um lado confirma o raciocínio efetuado pelo tribunal espanhol relativo à inconstitucionalidade do método de cálculo do montante da coima<sup>66</sup>, por outro altera as decisões do referido tribunal no sentido de limitar a coima até 10% do volume de negócios da empresa infratora no mercado afetado. De facto, o entendimento proferido pelo Supremo Tribunal espanhol implica uma alteração do cálculo do montante da coima a aplicar pela autoridade da concorrência espanhola. No entanto, e conforme refere o autor, “*os limites das coimas permanecem os mesmos e, portanto, em termos de dissuasão, nada muda, mas a quantificação pode ser incerta e imprevisível*”<sup>67</sup>.

Entendeu o Supremo Tribunal espanhol que a solução preconizada no art. 23º do Regulamento n.º 1/2003 da UE<sup>68</sup> não deverá ter aplicação na lei espanhola, na qual os poderes públicos que aplicam e impõem sanções têm que respeitar os inevitáveis princípios e limites do regime sancionatório<sup>69</sup>.

De facto, o Regulamento n.º 1/2003 da UE, no seu art. 5º, não impõe uma harmonização do sistema sancionatório por violações das normas de defesa da concorrência. Na verdade, qualquer estado-membro pode seguir um caminho distinto se assim o pretender. O que o referido normativo requer, é que, no âmbito da aplicação dos arts 101º e 102º do TFUE, os Estados reforcem as ferramentas utilizadas para sancionar a violação da lei nacional. Em suma, se as sanções impostas se vislumbrarem efetivas, proporcionais e de carácter dissuasor, à partida nenhuma objecção poderá ser apontada contra as sanções previstas nas legislações nacionais.

---

<sup>65</sup> *Ob. Cit.*, p. 24.

<sup>66</sup> O Supremo Tribunal espanhol considerou que o cálculo do montante base da coima não tinha qualquer base legal porquanto, não sendo sujeito a nenhuma escala, podia afetar 30% do volume de negócios da empresa infratora. Do mesmo modo entendeu aquele tribunal, no que concerne as circunstâncias agravantes, que poderiam impulsionar o incremento do valor da coima entre 5 e 15%. Após a aplicação destes dois passos é que o limite máximo de 10% previsto no art. 63º nº1 da LdC espanhola teria aplicação. Destarte, entendeu o Supremo Tribunal que este procedimento se vislumbrava contrário ao princípio da proporcionalidade tendo por base o aumento do valor da coima. Ademais, discordou ainda que o método contido nas diretrizes da CNC, considerando que cada uma das três percentagens previstas no citado preceito, pela sua qualidade de limite máximo aplicável às sanções, corresponde à mais repreensível violação dentro de cada categoria, devendo servir como referência para calcular a coima imposta para as restantes infrações. Tal como veio concretizar o Supremo Tribunal, a escala prevista na LdC espanhola deverá ser considerada o ponto de partida para o processo de cálculo do montante da coima, e não como um mero limite extrínseco aplicável às sanções quando o montante apropriado da coima for estimado de acordo com a metodologia definida pelas diretrizes.

<sup>67</sup> *Ob. Cit.*, p. 24.

<sup>68</sup> Que apenas define um limite final para o montante da coima.

<sup>69</sup> “*A predeterminação legal de montante mínimo e máximo do montante da coima de modo a individualizar o seu cálculo, pode muito bem ser considerado um princípio insuperável do regime sancionatório*” – parágrafo 9 da decisão do Supremo Tribunal de 29 de junho de 2015.

### 7.3. O regime sancionatório polaco<sup>70</sup>

No que concerne o regime sancionatório polaco, a problemática ao nível da determinação do montante da coima vislumbra-se ainda mais complexa, porquanto até 2000 a lei da concorrência polaca não previa qualquer método que permitisse determinar o montante da coima aplicável aos infratores. Por conseguinte, em face da discricionariedade existente e da consequente imprevisibilidade das coimas aplicáveis pelo *Gabinete da Concorrência e da Proteção do Consumidor* (doravante GCPC), o controlo judicial encontrava-se, com efeito, bastante fragilizado.

Durante décadas o direito da concorrência polaco assim permaneceu, urgindo uma alteração legislativa que viesse inverter a ampla discricionariedade e arbitrariedade existente no modo de cálculo do montante da coima. Nessa senda, sobretudo a partir da adesão da Polónia à UE, pese embora a legislação polaca tivesse permanecido incólume, o GCPC publicou várias recomendações e diretrizes que continham relevantes previsões acerca do cálculo do montante da coima, que vieram preencher a lacuna legal existente, tornando-se, aliás, na principal fonte e critério da determinação do montante das coimas. No entanto, a dificuldade na compreensão das referidas diretrizes, *maxime*, do seu preenchimento em concreto, fez-se sentir sobretudo junto dos tribunais<sup>71</sup>. Aliás, da análise da jurisprudência é visível a inconsistência das decisões, bem como a relutância dos tribunais em se debruçarem sobre as diretrizes. Esta realidade, aliada à ausência de preceitos legais reguladores destas matérias, culminou, na prática, num controlo judicial insuficiente. Assim, e pese embora as referidas diretrizes não possam ser diretamente colocadas em causa – em consequência da lacuna legislativa existente –, elas podem, no entanto, ser questionadas por via dos recursos interpostos das decisões do GCPC.

Na senda das alterações que urgiam à LdC polaca, merece destaque a alteração legislativa operada em janeiro de 2015, porquanto, ainda que limitada, a ela se deveu a criação de disposições relevantes nesta matéria. Todas as informações consideradas relevantes passaram a ser publicadas num *website* nomeclado “*boletim público de informação*”, o que veio a traduzir-se numa importante garantia de publicidade e transparência. Foi com esta alteração que a adoção de diretrizes pela AdC passou a possuir uma base legal, pois, se atentarmos ao disposto no novo artigo 31º, “*o presidente do GCPC pode publicar e anunciar*

---

<sup>70</sup> Veja-se MATEUSZ BLACHUCKI, “Judicial control of guidelines on antimonopoly fines in Poland”, in *Revista da Concorrência e Regulação*, Ano VII, nº25, janeiro-março 2016, p. 35 a 70.

<sup>71</sup> O que vem de encontro ao baixo número de decisões judiciais acerca do escopo e substância do preenchimento das diretrizes.

*explicações e interpretações de significativa relevância para a aplicação das disposições legais no que respeita as questões abrangidas pela competência do presidente do GCPC. As explicações e interpretações devem ser publicadas no Boletim público de informação do GCPC”.*

Todavia, ainda não existem condições claras e objetivas no que concerne a adoção das diretrizes, continuando a gozar o GCPC de total discricionariedade. Aliás, a cláusula geral da “*significativa relevância*” é vaga deixando uma grande margem de discricionariedade. Por outro lado, a alteração de 2015 não veio prever uma solução legal efetiva para o problema que recai sobre a adoção das diretrizes, uma vez que o legislador se absteve de efetuar uma referência direta às mesmas. Não obstante, através da citada redação, o GCPC passou a desempenhar um papel ativo no que concerne a adoção diretrizes, na medida em que quando o legislador se referiu às “*interpretações*” parece ter pretendido incorporar, de algum modo, as diretrizes. Atualmente, existem onze interpretações gerais e diretrizes com força jurídica<sup>72</sup>, as quais se traduzem num auxiliar para a AdC que pôde prever o comportamento das empresas.

As diretrizes distinguem três tipos de infrações às regras de defesa da concorrência, a saber, “muito graves”, “graves” e “outras”, associando-lhes uma coima com montante base. Seguidamente, o GCPC atende às especificidades do mercado e à atividade da empresa, na qual se incluem as características do produto, os seus destinatários, as barreiras e estrutura do mercado, o alcance geográfico do comportamento anticoncorrencial, os seus efeitos, e o lucro obtido com a infração. Com efeito, desta análise poderá resultar uma subida ou descida do montante da coima em 80%. Ademais, com vista a determinação do montante da coima, a AdC atende ainda à duração da infração, o que poderá elevar o montante base da coima até 100% ou 200%, consoante se trate, respetivamente, de abuso de posição dominante ou cartel.

Após a concretização dos passos elencados, o GCPC procede à verificação de existência de circunstâncias agravantes (elenco taxativo) ou atenuantes (elenco exemplificativo), que poderão aumentar ou diminuir o montante da coima até 80%. Por conseguinte, a existência de preceitos legais detalhados acerca do cálculo do montante da coima, veio aumentar a proteção jurídica das empresas, e bem assim limitar o poder discricionário de que goza o GCPC.

Ora, nestas matérias o papel dos tribunais tem particular relevância, *maxime* por possuírem o poder de rever as decisões do GCPC, sobretudo no que respeita o modo de cálculo

---

<sup>72</sup> Estas poderão ser consultadas online em [http://uokik.gov.pl/wyjasnienia\\_i\\_wytyczne.php](http://uokik.gov.pl/wyjasnienia_i_wytyczne.php); [10/06/2016].

do montante da coima. Na Polónia a competência é repartida entre os tribunais civis em primeira linha e, em segunda linha, os tribunais administrativos. Assim, enquanto aos tribunais civis compete conhecer dos recursos interpostos das decisões da autoridade, bem como autorizar e supervisionar a sua atuação, às instâncias administrativas compete a proteção jurídica dos particulares lesados em consequência das práticas anticoncorrenciais em relação a atos processuais específicos, e, ainda, em relação a possíveis falhas da autoridade da concorrência. Na verdade, a margem de jurisdição entre ambos tribunais é muito ténue, denotando-se, por vezes, na prática, confusa.

No que concerne os tribunais administrativos, cuja jurisdição se denota limitada no âmbito do direito da concorrência, compete-lhes a análise das decisões do GCPC impugnadas, bem como a proteção do princípio da legalidade. Assim, as decisões destes tribunais são suscetíveis de anular ou manter o ato impugnado. Por outro lado, não compete a esta jurisdição o controlo das diretrizes. Ademais, apenas e tão só indiretamente os tribunais administrativos se debruçam sobre as diretrizes, *maxime*, quando são chamados a apreciar a legalidade do ato administrativo impugnado.

Já os tribunais civis detêm um papel magno na revisão dos atos proferidos pelo GCPC. Os recursos interpostos contra os atos emanados pela autoridade competem ao tribunal da concorrência (o nomeclado Tribunal da Concorrência e da Proteção do Consumo). Ademais, da decisão proferida pelo tribunal da concorrência cabe recurso para as instâncias normais de recurso, cabendo ainda recurso extraordinário para o Supremo Tribunal. Na verdade, formalmente, o tribunal da concorrência polaco possui uma natureza muito pouco clara, não sendo, por conseguinte, possível proceder à sua concreta definição como tribunal administrativo ou civil uma vez que em termos de procedimento existe uma mescla de ambos.

Pese embora não lhe compita o controlo da legalidade, o tribunal da concorrência possui um papel relevante na revisão independente das decisões da autoridade, e, ainda, no estabelecimento de factos relevantes na aplicação da lei. Aliás, o tribunal da concorrência pode até duvidar das provas recolhidas pelo GCPC que o levaram a proferir determinada decisão, cabendo-lhe, ainda, o poder de investigação, *ex officio*, enquanto instância de recurso. Trata-se, pois, de um tribunal civil de competência especializada com competência em matéria de direito da concorrência. A acrescentar, e tal como sucede nos tribunais administrativos, o tribunal da concorrência não possui competência direta para se debruçar sobre as diretrizes emitidas pelo GCPC. O que significa, na prática, que as partes não podem invocar argumentos relativos à

aplicação das diretrizes como motivo de recurso. No entanto, compete ao tribunal da concorrência, *ex officio*, verificar se, enquanto o processo se manteve na autoridade, não houve qualquer erro processual manifesto que pudesse influenciar o resultado da decisão. Excepcionalmente, se não forem aplicadas as diretrizes, ou se ocorrer uma incorreta aplicação das mesmas, o tribunal poderá debruçar-se sobre elas, ainda que indiretamente, mas apenas enquanto violação processual excessiva.

A decisão mais importante do Supremo Tribunal<sup>73</sup> acerca do caráter vinculativo das diretrizes e os seus efeitos demonstrou-se muito cética, porquanto, entendeu aquele tribunal que as diretrizes apenas o seriam para o GCPC, mas não para os tribunais, gozando estes de total discricionariedade (embora limitada pela lei) no cálculo do montante da coima. Por conseguinte, as empresas condenadas pelo GCPC não podem, em sede de recurso, exigir que os tribunais apliquem as diretrizes alterando a decisão. Acresce que, entendeu aquele Supremo Tribunal que a emissão de diretrizes pela autoridade carecia de base legal, mantendo-se cético no que respeita a sua adoção e a existência de qualquer efeito jurídico das mesmas proveniente. Esta decisão vislumbrou-se relevante na perspetiva dos tribunais inferiores, funcionando como alerta para que os mesmos fossem cautelosos no tratamento das diretrizes, demonstrando, por outro lado, o papel relevante que o Supremo Tribunal deposita no princípio da legalidade e da independência dos tribunais. Aliás, em 2014, o tribunal da concorrência veio seguir o entendimento restritivo propalado pelo Supremo Tribunal<sup>74</sup>, sublinhando que o GCPC deveria fundamentar as suas decisões sempre com base na lei, e não com base nas diretrizes.

Já em 2012, no âmbito de um outro processo<sup>75</sup>, o tribunal da concorrência tinha salientado que se encontrava unicamente vinculado às disposições legais no que concerne o cálculo do montante da coima, mais referindo que a previsão constante das diretrizes no sentido de fixar uma percentagem de aumento ou redução da coima não seriam juridicamente vinculativas. Todavia, não obstante a posição cética adotada, no âmbito deste processo o tribunal da concorrência, no exercício da sua competência de avaliação do montante da coima segundo as disposições legais, concluiu que a coima havia sido corretamente calculada. Aliás, alguma jurisprudência menos restrita em matéria de diretrizes, considerou que o controlo judicial das diretrizes consubstanciava um indicador para as empresas de como o GCPC

---

<sup>73</sup> Decisão datada de 19/08/2009, III SK 5/09.

<sup>74</sup> Decisão datada de 16/10/2014, XVII Ama 54/13.

<sup>75</sup> Decisão datada de 13/03/2012, XVII Ama 34/10.

aplicava as coimas<sup>76</sup>, não obstante continuar a afirmar o seu caráter não vinculativo. Nesse sentido, as diretrizes devem apenas indicar como se efetua o cálculo da coima, sempre com respeito pelos limites legais, pois, o objetivo das diretrizes emitidas deverá ser o incremento da transparência da atuação da autoridade. Assim, ainda que de modo pouco clarividente, os tribunais polacos reconhecem a importância das diretrizes enquanto complemento da legislação concorrencial, ainda rudimentar em matéria de cálculo da coima.

O tribunal de segunda instância polaco tem entendido que a lista de circunstâncias que deverá ser considerada aquando do cálculo do montante da coima não é exaustiva, sendo aliás complementada quer pela jurisprudência da autoridade, quer pelas diretrizes. Não obstante, o critério utilizado pelo GCPC encontra-se sempre limitado pelo princípio da proporcionalidade previsto no artigo 31º nº3 da Constituição polaca, o qual impede a aplicação de coimas excessivas, devendo as mesmas ser aplicadas de modo proporcional ao objetivo que se pretende alcançar com a sanção.

Na decisão proferida no âmbito do proc. nº 764/12 de 5/12/2012, o tribunal de segunda instância polaco foi chamado a avaliar o montante da coima aplicada pelo GCPC, tendo o tribunal aplicado a previsão constante das diretrizes segundo a qual a empresa que cessasse a infração poderia obter uma redução da coima de 30%. Porém, o montante não poderia ser mais reduzido, nem em qualquer outra circunstância, como consequência da ausência de previsão quer legal quer nas diretrizes. Nessa senda, entendeu ainda que qualquer outra redução profunda poderia consubstanciar uma violação ao princípio da igualdade no âmbito do direito da concorrência. Sucede que, o tribunal, na interpretação que fez do princípio da igualdade, equiparou as diretrizes às disposições legais, o que parece carecer de sustentação ao abrigo da legislação polaca. Não deixa de ser curioso o facto dos tribunais polacos aplicarem as diretrizes, omitindo qualquer referência ao fundamento da sua aplicação, não raras vezes abstenendo-se de aplicar as disposições legais numa abordagem concreta, aplicando, em seu lugar, as previsões constantes das diretrizes.

---

<sup>76</sup> Na decisão datada de 16/06/2015 proferida pelo tribunal de segunda instância polaco no âmbito do proc. nº 1048/14, a empresa condenada havia alegado que a autoridade apenas aplicava um critério geral na aplicação das diretrizes, não o fazendo numa perspectiva particular. Sucede que, o tribunal de segunda instância entendeu que a aplicação automática das diretrizes pelo GCPC não violava os princípios da igualdade e da proporcionalidade, mais acrescentando que a referida aplicação automática consubstancia uma garantia para as empresas de que as diretrizes seriam de facto seguidas. No entender propalado por aquele tribunal no âmbito dos referidos autos, o tribunal entendeu que as diretrizes continham uma correta ponderação das circunstâncias agravantes e atenuantes, auxiliando a autoridade a distanciar-se de uma aplicação imponderada e generalista no cálculo das coimas, mais vocacionada para o caso concreto.



Por outro lado, no âmbito dos processos n.ºs 11/2010 e 12/2010<sup>77</sup>, a autoridade havia aplicado o montante máximo da coima previsto na LdC polaca. Porém, o referido cálculo não atendeu às diferenças comportamentais dos infratores membros do cartel. Assim, em sede de recurso<sup>78</sup>, as referidas decisões foram revogadas, tendo o tribunal da concorrência fundamentado a sua decisão na violação do princípio da igualdade. Aquele tribunal entendeu que a AdC havia efetuado um cálculo erróneo, porquanto, no seu entender, nunca poderia exceder o máximo legalmente previsto<sup>79</sup>. Com efeito, as decisões dos tribunais, *maxime* as que revogam ou alteram a decisão proferida pelo GCPC, têm um impacto positivo no sentido de fazer emergir a discussão e, consequentemente, novas interpretações das normas legais.

Em suma, do exposto resulta que apenas indiretamente as diretrizes são postas em causa e discutidas, uma vez que inexistente referência direta à aplicação das mesmas por parte do GCPC, embora seguindo-as quase na sua íntegra. Todavia, pese embora a autoridade tenha efetuado uma aplicação errónea no que respeita a aplicação do montante máximo legalmente previsto da coima, o tribunal da concorrência, por sua vez, tem pecado pelo simplismo e pela formalidade. Parece-nos, salvo melhor opinião, que tratar todas as circunstâncias agravantes da mesma forma carece de sustentação legal, sobretudo em face dos princípios constitucionalmente consagrados, como sejam o da igualdade e da proporcionalidade. É, pois, natural que algumas circunstâncias possuam maior relevância no cálculo do montante da coima do que outras.

Isto posto, não deixa de ser curiosa a dualidade de entendimentos: por um lado do tribunal, que se mantém cético no que concerne o tratamento das diretrizes; e, por outro, da autoridade que aplica quase que *ipsis verbis* o seu teor. Todavia e na verdade, legalmente, não existe na legislação polaca qualquer disposição que lhes atribua força legal, não tendo, com efeito, carácter vinculativo. Assim, parecem ter razão os tribunais quando afirmam que a autoridade, na sua decisão, não pode invocar as diretrizes como fonte jurídica. Ademais, o facto da autoridade aplicar as diretrizes e omitir a referência à sua aplicação, diminui as garantias de transparência que deveria possuir na argumentação da sua decisão. É importante manter a sua atuação transparente, auxiliando as empresas a compreender a sua fundamentação na aplicação da coima. Por outro lado, se a autoridade passasse a referir expressamente as diretrizes, poderia criar uma base para, em sede de recurso, o tribunal se debruçar sobre as mesmas de forma mais

---

<sup>77</sup> Decisões do presidente da autoridade da concorrência datadas de 31/12/2010 (DOK 11/2010, e DOK 12/2010).

<sup>78</sup> Decisão do tribunal da concorrência, datada de 13/12/2013, XVII AmA 173/10.

<sup>79</sup> Este entendimento foi ainda propalado mais recentemente em decisão do tribunal da concorrência datada de 30/03/2015, XVII AmA 69/12.

direta e concisa. Porém, a última alteração nesta matéria, ocorrida em janeiro de 2015, deixou claro que a autoridade não estava disposta a discutir possíveis mudanças no sentido de corrigir as falhas de interpretação de normas jurídicas constantes nas suas decisões. A título exemplificativo, afastou-se de tratar qualquer questão, como seja a de saber se a circunstância das empresas envolvidas num cartel demonstrarem um comportamento distinto, deveria ser atendida no que concerne a aplicação do montante máximo da coima.

Assim, com a referida posição, as decisões da autoridade, para além de carecerem de transparência, deixam muito a desejar no que concerne a abordagem jurídica efetuada, porquanto inexistindo discussão sobre o tema, e abstendo-se a autoridade de alterar a posição adotada e a corrigir eventuais falhas detetadas, as suas decisões poderão vislumbrar-se irrefletidas por não abrangerem com a amplitude merecida as questões em apreço.

## 8. ANÁLISE CRÍTICA DO REGIME SANCIONATÓRIO PORTUGUÊS

### 8.1. O ilícito de mera ordenação social e o princípio da discricionariedade *versus* o princípio da tipicidade

Pese embora a AdC disponha, como vimos, de amplos poderes sancionatórios, incumbindo-lhe o processamento de todas as contraordenações previstas e punidas na LdC, bem como a aplicação de coimas, sanções acessórias e sanções pecuniárias compulsórias, tudo isto se tem mostrado insuficiente para combater as práticas restritivas da concorrência, mormente a cartelização.

Assim sendo, e na sequência das considerações *supra* tecidas, cremos que mais relevante do que constatar a insuficiência das medidas de combate aos comportamentos que infringem as normas de defesa da concorrência, é equacionar e posteriormente elencar, a partir das referidas insuficiências, possíveis soluções.

Conforme referido, os processos sancionatórios seguem o regime especificamente consagrado na LdC e, a título subsidiário, pelo regime geral dos ilícitos de mera ordenação social (doravante RGIMOS). Sucede que, o próprio RGIMOS, por sua vez, prevê como direito subsidiário o código penal<sup>80</sup>. Assim, e *a fortiori*, dada a diversidade de lacunas existentes na LdC, e uma vez que o regime adjetivo das normas penais está previsto no código do processo penal, e o RGIMOS remete para o direito penal<sup>81</sup>, cremos ser de afirmar a pertinência do código do processo penal no regime aplicável às contraordenações jusconcorrenciais.

Se pensarmos na origem do ilícito de mera ordenação social, verificamos que o mesmo resulta de um movimento de descriminalização, através do qual se expurga do ordenamento criminal as infrações que carecem de dignidade penal. Ademais, o incremento da intervenção pública nesta área consubstanciou um forte contributo para o processo de descriminalização. Em face do exposto, cremos ser de concluir que a opção do nosso legislador foi precisamente a de considerar carecidas de dignidade penal as infrações jusconcorrenciais, uma vez que as mesmas detêm uma gravidade menor comparativamente com as lesões provocadas a outros bens jurídicos considerados mais relevantes pela nossa sociedade.

Todavia, cremos que existem algumas incongruências nesta matéria que carecem de reflexão. Regendo-se o direito contraordenacional pelos princípios fundamentais de direito

---

<sup>80</sup> Cfr. art. 32º do RGIMOS.

<sup>81</sup> Cfr. art. 41º nº1 do RGIMOS.

penal, *maxime*, pelos princípios da tipicidade e da legalidade (estrita vinculação à lei), importa refletir acerca da sua compatibilidade com alguns princípios fundamentais do procedimento administrativo, os da oportunidade, da falta de vinculação à lei e da ampla discricionariedade, a que a AdC se encontra adstrita.

De todo em todo, compreende-se a pretensão do legislador, que não pretendeu dotar de dignidade penal o bem jurídico em causa, tentando, no entanto, fazê-lo relevar no âmbito do procedimento administrativo, através desta dupla remissão legal (intencional ou não), um pouco difícil de compaginar em face da oposição dos princípios aplicáveis.

Por outro lado, e num regime oposto ao nosso, merece menção a opção dos EUA nesta matéria, na qual as infrações jusconcorrenciais são alvo de direto tratamento criminal. No entanto, não deve olvidar-se que o fundamento encontrado pelos estado-unidenses para esta tomada de posição é precisamente a ênfase direcionada para os efeitos negativos da prática de cartel, afincadamente censurada nos EUA, tratando-se, pois, de um fundamento cultural. O que não sucede ao nível da UE<sup>82</sup>, mormente em Portugal, onde grande parte dos cidadãos são ainda pouco sensíveis às consequências nefastas das práticas restritivas da concorrência no seu quotidiano.

Em síntese: se, por um lado, alterar o tipo de ilícito não se vislumbra uma solução plausível, porquanto na nossa sociedade tal parece carecer de sentido, *maxime* no cumprimento do princípio da *ultima ratio* do direito penal, por outro lado, a vertente preventiva inculcada no nosso regime sancionatório poderá acarretar efeitos distintos dos pretendidos. Ademais, o facto de o legislador não ter atribuído dignidade penal à violação das normas de defesa da concorrência, não significa que o mesmo tenha descurado a relevância deste bem público. O regime sancionatório consignado na LdC é, como se viu, bastante punitivo sobretudo no que concerne o montante das coimas aplicáveis.

## 8.2.A coima e a determinação do seu montante

Ora, o cerne da discussão ao nível da jurisprudência nacional parece centrar-se em torno da determinação do montante da coima. De facto, sempre que se está perante uma infração às normas de defesa da concorrência a AdC pode condenar o infrator ao pagamento de uma coima nos termos do disposto no art. 68<sup>a</sup> da LdC, determinada nos termos do disposto no art. 69<sup>o</sup> da mesma lei. Sucede que, a opção do nosso legislador não foi estabelecer um montante exato da

---

<sup>82</sup> À exceção do Reino Unido.

coima a aplicar, mas antes um limite máximo, variável em função do volume de negócios realizado no exercício imediatamente anterior à decisão final condenatória proferida pela AdC.<sup>83</sup>

Analisado o vertido no art. 69º da LdC nos termos *supra* propalados, o nosso legislador apontou critérios que deverão ser tidos em conta pela autoridade administrativa na determinação do montante da coima, e que encontram aplicação em todas as decisões da AdC objeto de análise<sup>84</sup>. Na medida em que o referido cálculo tem por base o volume de negócios da empresa infratora reportado ao exercício imediatamente anterior à decisão final condenatória proferida pela AdC, ele vai inevitavelmente variar de caso para caso. Se o legislador português tivesse fixado um montante máximo exato da coima, aplicável independentemente das condições da empresa infratora em causa, tal reduziria a discricionariedade inerente à atuação da AdC. Assim, a amplitude proporcionada pela nossa LdC vai de encontro à concretização do objetivo de prevenção inerente também aos poderes sancionatórios da AdC.

Na verdade, os tribunais já foram chamados a pronunciar-se sobre esta questão, designadamente nos acórdãos proferidos pelo Tribunal Constitucional (doravante TC) n.ºs 547/01, 85/2012 e, mais recentemente, 400/2016. Assim, e em face da matéria alvo de discussão, bem como da argumentação patente nos mesmos, parece-nos imprescindível nestas matérias refletir acerca da posição ou abstenção do TC no que concerne a compaginação das normas contraordenacionais em apreço com os normativos constantes da nossa lei fundamental, mas não sem antes proceder a uma breve análise das diretrizes emanadas pela AdC sobre estas matérias.

#### 8.2.1. Linhas de orientação sobre a metodologia a utilizar na aplicação de coimas<sup>85</sup>

Em 7/08/2012, “*para assegurar a transparência e a objetividade das suas decisões, bem como a segurança jurídica e o efeito dissuasório das sanções por infrações jusconcorrenciais*”<sup>86</sup>, a AdC procedeu à adoção de linhas de orientação em matéria de determinação do montante da coima a aplicar aos infratores dos arts. 9º, 11º e 12º da LdC e 101º e 102º TFUE.

---

<sup>83</sup> *I.e.*, não se trata de um limite previamente determinado, mas sim concretamente determinável.

<sup>84</sup> E que foram as decisões proferidas desde 2013 até ao presente.

<sup>85</sup> Doravante *Linhas de Orientação*, documento disponível em [http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas\\_Proibidas/Praticas\\_Restritivas\\_da\\_Concorrenca/Documents/Linhas\\_de\\_Orienta%C3%A7%C3%A3o\\_Coimas\\_DEZ2012.pdf](http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas_Proibidas/Praticas_Restritivas_da_Concorrenca/Documents/Linhas_de_Orienta%C3%A7%C3%A3o_Coimas_DEZ2012.pdf).

<sup>86</sup> *In Linhas de Orientação*, p. 3.

Saliente-se que, e conforme a AdC fez questão de reforçar nos itens 5 e 6 da nota introdutória do referido documento, “*na elaboração das presentes Linhas de Orientação, a AdC considerou as Orientações da Comissão Europeia para o cálculo das coimas aplicadas por força do n.º2, alínea a), do artigo 23.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003*”, não tendo as mesmas por finalidade “*permitir a determinação prévia das coimas concretas aplicáveis em cada caso, mas antes fornecer as informações necessárias à compreensão dos métodos utilizados pela AdC na determinação dessas coimas, na generalidade dos casos*”. Ora, tal parece compreender-se em face do efeito dissuasor que a autoridade pretende com a aplicação da sanção (não só do infrator propriamente dito, mas também de qualquer agente suscetível de infringir normas de defesa da concorrência).

Tal qual foi oportunamente referido, pese embora à determinação da medida da coima seja aplicável o regime previsto na LdC, são-lhe subsidiariamente aplicáveis as disposições previstas no RGIMOS – *ex vi* do art. 13º da LdC –, e cuja aplicação se vislumbra relevante sobretudo em caso de concurso de contraordenações<sup>87</sup>, de negligência<sup>88</sup>, e ainda, em matéria de limites máximos da coima<sup>89</sup>.

Os critérios de determinação da medida da coima estão patentes no art. 69º da LdC. Conforme alertam as orientações, o nº2 do citado dispositivo vem prever um limite máximo aplicável às empresas infradoras variável de acordo com o volume de negócios de cada uma, nunca excedendo 10% do mesmo no exercício imediatamente anterior à decisão final condenatória. No entanto, se os infratores se tratarem de pessoas singulares, o referido limite mantém-se em 10%, mas da respetiva remuneração anual auferida pelo exercício das suas funções na empresa infratora, reportada ao último ano completo em que se tenha verificado a prática proibida<sup>90</sup>.

Todavia, e na senda da aplicação subsidiária do RGIMOS, se se apurar que o benefício económico obtido pelos infratores for superior ao referido limite máximo da coima, a AdC, excecionalmente, poderá aumentar a coima até esse valor. No entanto, mesmo nesse caso a AdC está sujeita a limites, porquanto o referido aumento não poderá exceder um terço do limite máximo aplicável.<sup>91</sup>

---

<sup>87</sup> Vide art. 19º nº2 do RGIMOS.

<sup>88</sup> Vide art. 17º do RGIMOS.

<sup>89</sup> Vide art. 18º nº 2 do RGIMOS.

<sup>90</sup> Cfr. nº4 do art. 69º da LdC.

<sup>91</sup> Cfr. nº2 do art. 18º do RGIMOS.

Em face desta previsão legal, sobretudo do elenco de critérios legalmente previstos, as linhas de orientação vêm auxiliar a AdC na metodologia a seguir aquando da determinação da coima a aplicar. Com efeito, na fixação da coima, a AdC “*em primeiro lugar, determina um montante de base para cada visado pelo processo*”<sup>92</sup>, o qual poderá ser aumentado ou reduzido se se verificarem, respetivamente, circunstâncias agravantes ou atenuantes. O resultado obtido poderá ainda sofrer aumento ou redução em função das vantagens que o infrator haja beneficiado com a infração, ou ainda em prol de objetivos de prevenção geral e especial no caso concreto (nomenclada “determinação concreta da coima”).

Ora, seguindo a referida orientação, o montante base da coima é determinado em função do volume de negócios da empresa infratora nos termos expostos. Entende-se por volume de negócios, “*a média atualizada das vendas e das prestações de serviços, direta ou indiretamente relacionados com a infração realizadas em território português, determinadas antes da aplicação do IVA e outros impostos diretamente ligados às vendas, no período pelo qual decorreu a infração*”<sup>93</sup>. Sucede que, se se concluir que o referido critério culmina num resultado manifestamente desproporcionado comparativamente ao impacto económico, à natureza da infração, ou à posição que detém o infrator, a AdC poderá afastar este critério.

Porém, situações há em que a AdC não consegue obter as informações necessárias que permitam determinar o volume de negócios relacionado com a infração, motivo pelo qual deverá socorrer-se do volume de negócios total. Caso não seja possível apurar o volume de negócios do último ano da infração, a AdC deverá atender ao volume de negócios do exercício imediatamente anterior à decisão final, distinguindo-se, neste conspecto, da opção espanhola.

Conforme constata a AdC nas orientações objeto de análise, após a determinação do volume de negócios relacionado com a infração, é calculada a respetiva percentagem (variável entre 0% e 30%) obtendo-se o montante de base. A este respeito importa também atender à gravidade da infração, que será determinada casuisticamente atendendo a todo o circunstancialismo envolvente, como seja “*a natureza da prática, o grau de sofisticação, os seus efeitos no mercado relevante, a economia e o comportamento dos agentes económicos*”<sup>94</sup>. Nessa senda, se os benefícios económicos obtidos pelo infrator forem determináveis, o montante de base não deverá ser inferior aos referidos benefícios. A essa conclusão chegou o

---

<sup>92</sup> In *Linhas de Orientação*, p. 5.

<sup>93</sup> In *Linhas de Orientação*, p. 6.

<sup>94</sup> In *Linhas de Orientação*, p. 7.

2º juízo do Tribunal do Comércio de Lisboa, em decisão datada de 2/05/2007<sup>95</sup>, na qual frisou as razões de prevenção subjacentes à determinação concreta da coima, de modo a impedir que a infração se tornasse vantajosa para os infratores. Destarte, na medida em que a coima a aplicar atende sobretudo ao concreto desvalor da ação, *maxime* às vantagens retiradas da sua prática, para que a coima se vislumbre dissuasora, cumprindo com os objetivos de prevenção a ela inerentes, a AdC não deverá ser alheia ao montante do benefício retirado da infração<sup>96</sup>.

Sucedendo que, sempre que estejam em causa práticas restritivas de caráter mais gravoso (como seja a prática de cartel), a AdC inclui no montante base uma fração adicional de 15 e 35% do volume de negócios relacionado com a infração<sup>97</sup>, em prol de razões preventivas.

Por outro lado, na determinação da coima a AdC deverá também atender à duração da infração<sup>98</sup>. Assim, apurado o valor nos termos expostos, o mesmo será multiplicado pelo número de anos que perdurou a infração, com a nuance de que, “*os períodos inferiores a um semestre serão contados como meio ano e os períodos superiores a seis meses e inferiores a doze meses serão contados como um ano completo*”.<sup>99</sup> Contudo, o valor daí resultante poderá sofrer oscilações se se verificarem circunstâncias agravantes ou atenuantes com relevo *in casu*. Com o objetivo de densificar os referidos conceitos, a AdC, nas Linhas de Orientação, veio explicitar o que entende por circunstâncias agravantes<sup>100</sup> e por circunstâncias atenuantes<sup>101</sup>.

Após a análise casuística da verificação das referidas circunstâncias, a AdC procede à determinação concreta da coima, na qual atenderá a especiais razões de prevenção especial e geral atendendo ao caso concreto. Com efeito, poderá a AdC aumentar o montante da coima, tendo em conta “*a dimensão da empresa infratora, o seu poder económico, os seus recursos de financiamento e a relevância económica do setor onde a prática tenha ocorrido*”<sup>102</sup>, ou

---

<sup>95</sup> Sentença de 2/05/2007, proferida no âmbito do proc. n.º 965/06.9TYLSB.

<sup>96</sup> Neste sentido veja-se ainda Acórdão proferido pela 3ª secção do Tribunal da Relação de Lisboa, datado de 7/11/2007, proferido no âmbito do proc. n.º 7251/07.

<sup>97</sup> In Linhas de Orientação, p. 8.

<sup>98</sup> Saliente-se que a *supra* referida fração adicional é aplicável independentemente da duração da infração.

<sup>99</sup> In Linhas de Orientação, p. 8.

<sup>100</sup> Elencando “*a insensibilidade revelada pelos agentes quanto aos bens jurídicos tutelados pelas normas de defesa da concorrência, a reincidência em práticas restritivas da concorrência, a recusa em colaborar ou obstrução durante a investigação, a instigação para a comissão de práticas proibidas, a liderança nos casos de colisão, a imposição de medidas retaliatórias contra outras empresas para fazer respeitar as práticas que constituem infrações, e a implementação de medidas de ocultação da prática*”, in Linhas de Orientação, p. 8.

<sup>101</sup> “*Designadamente, os comportamentos adotados pelos visados pelo processo tendentes à eliminação das práticas proibidas ou à reparação dos prejuízos causados à concorrência, e a colaboração prestada à AdC durante a investigação, para além dos casos de cumprimento estrito do dever de colaboração previsto n LdC ou dos casos de dispensa ou redução de coima*”, in Linhas de Orientação, p. 8.

<sup>102</sup> In Linhas de Orientação, p. 9.



reduzindo se o infrator desenvolver o essencial da sua atividade no mercado da infração. Ademais, as vantagens obtidas com a infração, quando identificadas, serão tidas em conta, podendo culminar num agravamento do montante da coima a aplicar de modo a que o lucro obtido com a conduta ilícita não seja superior ao montante da coima concretamente aplicável. Por outro lado, a AdC não deverá ser alheia à situação económica dos infratores, podendo fazer relevar a concreta incapacidade de pagamento da coima no contexto económico e social em causa<sup>103</sup>. Ademais, e conforme referido, situações há em que pode ocorrer redução ou até mesmo dispensa de coima e procedimentos de transação, nos termos expostos nos arts 75º e seguintes da LdC.

Por conseguinte, a AdC, através da nota de ilicitude, comunica aos visados os critérios a considerar na determinação concreta da coima, sem comunicar a concreta coima aplicada, porquanto nesta fase do processo ainda não detém todos os elementos necessários à sua determinação. Aliás, e conforme salientou o 4º juízo do Tribunal de Comércio de Lisboa, “*só após a defesa apresentada pela arguida é considerada a globalidade da prova produzida, incluindo a produzida pela arguida e, por conseguinte, só nesse momento tem a Autoridade condições para determinar as sanções concretas que julga serem adequadas*”. Mais conclui que, “*com a nota de ilicitude a Autoridade, não pode notificar a arguida da sanção que pensa vir a aplicar pelo simples facto de que, nesse momento, ainda não dispõe de todos os elementos necessários para o efeito*”. Nessa senda, “*com a nota de ilicitude, a autoridade administrativa apenas tem de dar a conhecer à arguida as sanções abstratamente aplicáveis caso conclua que a contraordenação imputada à arguida foi por esta cometida*”<sup>104</sup>. Assim, apenas com a prolação da decisão final o montante exato da coima poderá ser comunicado ao visado.

#### 8.2.2. Acórdão do TC nº 400/2016

Este Acórdão surge na sequência de um recurso da Sport TV D.A., no âmbito do proc. nº 204/13.6YUSTR.L1 da 3ª secção do Tribunal da Relação de Lisboa, em que aquela havia sido condenada no pagamento de coima no valor de 3 730 000,00 €, e, ainda, na sanção

---

<sup>103</sup> Não se confunda esta relevância concreta que a AdC deposita na situação económica dos visados com uma redução de coima baseada na verificação de uma situação económica desfavorável, a qual inexistente na prática da AdC. Aliás, a redução da coima baseada na situação económica do visado, apenas sucede em caso de demonstração objetiva de que a aplicação da coima aplicável nos termos expostos comprometeria de tal ordem a viabilidade económica do visado, ficando os seus ativos carecidos de valor.

<sup>104</sup> Sentença datada de 29/05/2012, proferida no âmbito do proc. n.º 349/11.7TYLSB.

acessória de publicação de um extrato da decisão na II Série do Diário da República e num jornal de expansão nacional.

No âmbito do referido acórdão, a Sport TV Portugal S.A. pretendia que o TC apreciasse a inconstitucionalidade da norma constante do art. 69º n.º 2 da LdC no que respeita a previsão da moldura sancionatória, que, atendendo ao caso concreto, previa como mínimo o montante de 3,74 € e como máximo o valor de 13 937 159, 10 €. Por outro lado, pretendia ainda que o TC apreciasse a inconstitucionalidade patente no mesmo preceito, desta feita no segmento normativo que previa como limite máximo da coima 10% do volume de negócios realizado no exercício imediatamente anterior à decisão final condenatória. Com efeito, invocou a violação do princípio da legalidade (por violação da proibição de medidas privativas ou restritivas da liberdade com duração ilimitada ou indefinida), o princípio da separação e interdependência dos órgãos de soberania e da indisponibilidade de competências, bem como o princípio da proporcionalidade.

Em sede de decisão sumária, a primeira questão não foi sequer conhecida em face da incompetência do TC em razão da matéria; no que concerne a segunda questão, o TC entendeu não julgar inconstitucional a norma constante do n.º 2 do art. 69º da LdC, salientando que a mesma questão já havia sido discutida em acórdãos anteriores.

Não obstante este sentido decisório, do mesmo coube reclamação para a conferência, tendo a arguida alegado o vício de contradição entre os fundamentos e a decisão. Mais reclamou no sentido de destrinçar por um lado, a excessiva amplitude existente entre a medida mínima e máxima da coima e, por outro lado, a volatilidade e indeterminação do limite máximo estabelecido, tratando-se, na sua opinião, de questões distintas. Todavia, no que à segunda questão respeita (limite máximo da moldura legalmente previsto), invocou a arguida o vício de omissão de pronúncia. Aliás, e nas palavras da reclamante, *“na decisão ora em crise, nada se diz sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade do limite máximo da moldura sancionatória que não está determinado e definido a priori na lei, estando, ao invés, dependente do apuramento do valor de uma percentagem referente a um dado conceito contabilístico quando aplicado a um sujeito num determinado caso e momento, e que depende, necessariamente, de um apuramento que é feito, no caso concreto, pela Autoridade da Concorrência, num momento posterior ao próprio momento da prática da infração”*.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> Ac. do TC n.º 400/2016, p. 4.

Segundo a reclamante, a indefinição do limite máximo da moldura sancionatória patente na própria lei, independentemente do critério que o legislador preconizou, seria uma questão diferente daquela que prevê um critério concretamente determinável. De acordo com o entendimento da reclamante, *“a volatilidade e indeterminação do limite máximo da moldura sancionatória, independentemente de saber se esse limite, depois de determinado em concreto, é ou não causador de uma moldura amplíssima, implica, por si só, a violação dos princípios constitucionais da legalidade, da separação e interdependência dos órgãos de soberania e da indisponibilidade de competências e da proporcionalidade ou, numa outra perspetiva, dos princípios da legalidade, da segurança jurídica, da proteção da confiança, da separação de poderes e da proporcionalidade, imanescentes a um Estado de direito democrático”*<sup>106</sup>. Ademais, e no que respeita a constatação efetuada pelo TC no sentido de existir jurisprudência anterior acerca desta questão, a reclamante entendeu que, *“na realidade, em todos os Acórdãos referidos na decisão de que se reclama [107], estavam em causa normas que estabeleciam molduras sancionatórias muito amplas, tendo em conta a elevada diferença quantitativa entre o limite mínimo e o limite máximo estabelecidos, mas que tinham (sempre) esses limites pré-definidos na lei”*.<sup>108</sup> Mais alegou que, no caso *sub judice*, apenas é possível saber *a priori* e em abstrato o limite mínimo, por resultar da aplicação supletiva do RGIMOS, *maxime* do art. 17º. O que – conforme salientou a arguida – não acontece no que concerne o limite máximo, sendo o mesmo volátil e indefinido. Nessa senda, mais adiantou a reclamante que, *“de acordo com o entendimento do Exmo. Senhor Juiz Conselheiro Relator, quando o mesmo é definido no caso concreto, deixa de poder ser sindicável por este Tribunal”*<sup>109</sup>.

Em suma: segundo o seu entendimento, o principal argumento vertido nos acórdãos citados pelo TC não tem aplicação no caso vertente porquanto, uma vez que a reclamante contesta a falta de definição prévia do legislador no que respeita a moldura sancionatória, torna-se *“inócuo que a lei especifique os critérios que deverão nortear a determinação da medida da coima dentro da moldura penal sancionatória”*<sup>110</sup>, entendendo, portanto, que aquela primeira previsão é *conditio sine qua non* para a segunda.

---

<sup>106</sup> Ac. do TC n.º 400/2016, p. 5.

<sup>107</sup> Referindo-se aos acórdãos n.ºs 85/2012, 78/2013 e 41/2004.

<sup>108</sup> Ac. do TC n.º 400/2016, p. 5.

<sup>109</sup> Ac. do TC n.º 400/2016, p. 5.

<sup>110</sup> Ac. do TC n.º 400/2016, p. 5.

Saliente-se que a reclamante não contesta os critérios de determinação da medida da coima que devem nortear a atuação da AdC, estando a sua consideração e ponderação dentro da margem de livre apreciação da administração. Todavia, no seu entender, *“já repugna a ideia, à luz da Constituição Portuguesa, que o legislador se demita de estabelecer as fronteiras abstratamente aferíveis e reconhecíveis da sanção, deixando esse limite – que não deveria ser entregue à margem de livre apreciação da Administração, quando se trata de direito sancionatório público – à mercê da apreciação que a Autoridade da Concorrência faça do caso concreto, e que varia de sujeito para sujeito, de momento para momento e, em ultima ratio, em função dos conceitos contabilísticos vigentes à data”*.<sup>111</sup>

Assim, e no que à primeira questão concerne<sup>112</sup>, entendeu a reclamante ter ocorrido a violação do princípio da legalidade da sanção prevista no arts 29º n.ºs 1 e 3, e 30º da CRP, motivo pelo qual alegou que não poderia o TC abster-se de apreciar a coima concretamente determinada. Com efeito, e no seu entender, *“não tendo o legislador fixado o limite máximo da sanção abstratamente aplicável, a norma que estabelece os limites dentro dos quais a Autoridade da Concorrência pode fixar a coima a aplicar apenas surge (ou é criada) caso a caso”*.<sup>113</sup>

Por sua vez, e agora no que respeita o segmento normativo que prevê o volume de negócios do agente como critério de determinação do valor máximo da coima aplicável, defendia a reclamante que se tratava de um critério cego relativamente à situação económico-financeira de uma empresa particular, uma vez que alegadamente apenas atende à faturação (entendida como quantia líquida das vendas e prestações de serviços efetuadas pela empresa independentemente dos custos que tais vendas e prestações de serviços implicaram). Por conseguinte, na perspetiva da reclamante tal culminaria na aplicação de uma coima de igual valor a empresas com situações económico-financeiras diferentes. Mais invocou que o facto do volume de negócios consubstanciar um critério para determinação do limite máximo da moldura sancionatória abstratamente aplicável carecia de sentido, porquanto a situação económica do agente já se encontra enquadrada entre o elenco dos critérios a atender na determinação da medida concreta da coima. Resulta desta constatação, para a reclamante, que o critério do volume de negócios não pode ser entendido como um critério objetivo, por se tratar de um critério *“tão subjetivo, volátil e indeterminável (...) que, no limite, pode até equacionar-*

---

<sup>111</sup> Ac. do TC n.º 400/2016, p. 6.

<sup>112</sup> Amplitude da moldura sancionatória.

<sup>113</sup> Ac. do TC n.º 400/2016, p. 7.

*se a hipótese de um agente conseguir diminuir substancialmente o limite máximo da sanção aplicável no seu caso concreto, se, antevendo o momento da emissão da decisão final por parte da Autoridade da Concorrência, diminuir propositadamente a sua faturação no ano imediatamente anterior”.*<sup>114</sup>

Por outro lado, de acordo com a reclamante, o critério do volume de negócios não permite criar uma relação de dependência entre a moldura abstrata da coima e o benefício económico que o arguido retirou da prática da infração, uma vez que uma coisa é o desvalor jurídico-sancionatório associado ao tipo de ilícito contraordenacional (qualificação da conduta concreta como ilícita subjetiva e objetivamente dentro do ordenamento jurídico em que está inserida), outra coisa são as questões relativas à culpa do agente e exigências de prevenção (associadas ao critérios de determinação da medida concreta da coima). Assim, no seu entender, *“o volume de negócios não é um critério adequado para definir o desvalor associado ao tipo de ilícito que se sanciona, pois que tal significaria que esse desvalor não estaria associado à conduta concreta que se condena, mas ao agente que a praticou”.*<sup>115</sup>

Assim, segundo o entendimento propalado pela reclamante, fazer depender o limite máximo abstrato da coima do apuramento do volume de negócios do agente num determinado momento, viola o princípio da igualdade e da proporcionalidade, uma vez que trata o cometimento dos mesmos tipos de ilícitos de forma diferente<sup>116</sup>. Mais alegou a violação dos princípios da legalidade na determinabilidade da sanção, da segurança jurídica, da proteção da confiança, da separação de poderes e da proporcionalidade, porquanto, *“em termos abstratos, o Estado não pune de igual modo as mesmas condutas”*, na medida em que *“eleger o volume de negócios como critério definidor da medida máxima da coima abstratamente aplicável faz com que empresas diferentes associem à conduta ilícita diferentes punições, mais leves ou mais pesadas, em função da sua própria situação económica num determinado momento”.*<sup>117</sup>

Por fim, alegou a reclamante que se o TC considerasse não aplicáveis os arts 29º e 30º da CRP, *“sempre se poderá considerar, como refere Paulo Pinto de Albuquerque, tendo por base vários acórdãos deste tribunal, que «o direito sancionatório público está submetido às garantias essenciais do direito penal, isto é, às garantias relativas à segurança, certeza,*

---

<sup>114</sup> Ac. do TC n.º 400/2016, p. 8.

<sup>115</sup> Ac. do TC n.º 400/2016, p. 8.

<sup>116</sup> Ac. do TC n.º 400/2016, p. 9.

<sup>117</sup> Ac. do TC n.º 400/2016, p. 9.

*confiança e previsibilidade dos cidadãos, por força do princípio do Estado de Direito consagrado no artigo 2.º da CRP”.*<sup>118</sup>

O Tribunal viria a manter a decisão, salientando que *“a mais recente jurisprudência deste Tribunal, ao apreciar da eventual violação do princípio da legalidade pela excessiva amplitude existente entre a medida mínima e a medida máxima da coima, tem-se pronunciado pela não inconstitucionalidade, conforme resulta, por exemplo, do Acórdão 85/2012. Neste aresto, o Tribunal chegou mesmo a afirmar que a exigência de determinabilidade do tipo predominante no direito criminal não opera no domínio contraordenacional.”* Mais acrescentou que, conforme *“sublinha Nuno Brandão (...) o Tribunal nunca abandonou por completo a exigência de tipicidade, tendo antes passado a situá-la no âmbito do princípio do Estado de direito vertido no artigo 2.º da nossa Constituição”.*<sup>119</sup>

Por outro lado, afirmou o TC que a disparidade existente entre os limites mínimos e máximos da coima se impõe pela necessidade de conferir um efeito dissuasor alargado à moldura sancionatória, tendo a mesma que ser abrangente. Mais acrescentando, pois, que *“só assim a coima cumpre o seu fim de prevenção geral negativa, no sentido de evitar que os demais agentes tomem o comportamento infrator como modelo de conduta. É esse o efeito de prevenção geral que um tal limite máximo da coima pretende alcançar”.*<sup>120</sup>

No que concerne a alegada volatilidade e indeterminabilidade do limite máximo da coima, entendeu o TC que na medida em que o legislador veio prever como limite máximo aplicável 10% do volume de negócios, tal permite aos infratores saber qual a proporção máxima que a coima poderá representar na sua atividade.

Mais referiu aquele Tribunal que no que respeita a determinação concreta da coima deve ter-se em consideração o elenco – ele próprio meramente exemplificativo – de critérios patentes no nº1 do art. 69º da LdC. Ademais, e por força da aplicabilidade do RGIMOS<sup>121</sup>, *maxime* do seu art. 18º, o TC entendeu que deve ainda atender-se ao elemento da culpa. Por conseguinte, *“daqui decorre que a coima concretamente aplicada resulta da ponderação de todos os critérios (...) balizada pelo limite de 10% do volume de negócios que, como se observou não mereceu qualquer censura constitucional”.*<sup>122</sup> Por outro lado, *“é necessário ainda olhar para*

---

<sup>118</sup> Ac. do TC n.º 400/2016, p. 9.

<sup>119</sup> Ac. do TC n.º 400/2016, p. 13.

<sup>120</sup> Ac. do TC n.º 400/2016, p. 13.

<sup>121</sup> *Ex vi* do art. 13º da LdC.

<sup>122</sup> Ac. do TC n.º 400/2016, p. 14.

*os fins de prevenção geral e especial na aplicação das coimas. Tal como no Direito Penal, a aplicação de coimas em processo contraordenacional visa a proteção de bens jurídicos, nomeadamente a confiança dos agentes económicos e dos consumidores, na sua ordem jurídica e no livre funcionamento do mercado e da concorrência”.*<sup>123</sup>

Já no que respeita a alegada inconstitucionalidade da norma que estabelece o volume de negócios do agente como critério de determinação do valor máximo da coima, e para além de constatar que esta questão já havia sido amplamente discutida no âmbito do proc. nº 353/2011, entendeu o TC que se trata do fator mais representativo da dimensão da empresa e do potencial efeito lesivo da conduta, garantindo, ainda, o efeito dissuasor da sanção caso não exista vantagem direta. Mais acrescentou que o princípio da legalidade da sanção se encontra assegurado pela previsão legal patente no nº1 do art. 69º da LdC, que prevê os critérios que terão de ser tidos em conta na determinação da medida da coima. Desta forma o legislador assegurou o tratamento equitativo e proporcional dos arguidos, cuja conduta será apreciada e, consequentemente a coima fixada, de acordo com os concretos fatores que subjazem à infração e ao comportamento em causa. Em suma, no entendimento do TC, *“a percentagem de volume de negócios das empresas visadas afigura-se ser, inequivocamente, o critério que, pela sua proporcionalidade e objetividade, melhor protege o princípio da igualdade (todas as empresas estão sujeitas aos mesmos esforços proporcionais)”*<sup>124</sup>, mais salientando que sendo este um critério variável de exercício para exercício, o limite máximo da coima aplicável não pode deixar de variar, para mais ou para menos, em função dele.<sup>125</sup>

### 8.3.AS COIMAS APLICÁVEIS ÀS PESSOAS SINGULARES

Quando a LdC se reporta às pessoas singulares, pretende referir-se aos titulares dos órgãos de administração das pessoas coletivas, bem como aos responsáveis pela direção ou fiscalização das áreas de atividade em que seja praticada a contraordenação. Nos termos do exposto no art. 69º nº4 da LdC, as pessoas singulares poderão ser responsáveis até 10% da respetiva remuneração anual auferida pelo exercício das suas funções na empresa infratora, no último ano completo em que se tenha verificado a prática proibida. Porém, tal apenas sucederá quando atuem na qualidade prevista no art. 73º nº2, al. a)<sup>126</sup> *i.e.*, quando atuem em seu nome e no interesse coletivo se ocuparem uma posição de liderança na empresa, ou quando conhecendo

---

<sup>123</sup> Ac. do TC nº 400/2016, p. 14.

<sup>124</sup> Ac. do TC nº 400/2016, pp. 14 e 15.

<sup>125</sup> Ac. do TC nº 400/2016, p. 16.

<sup>126</sup> *Ex vi* do nº6 do art. 73º.

ou devendo conhecer a prática da infração, não adotem as medidas adequadas a lhe pôr imediatamente termo. Tal só não sucederá se sanção mais gravosa se lhes aplicar *ex vi* de outra disposição legal.

A acrescentar, o nº7 do referido preceito vem reforçar a vertente sancionatória que poderá recair sobre as referidas pessoas singulares, porquanto a responsabilidade das pessoas coletivas não exonera as pessoas singulares de arcar com as suas responsabilidades. Aliás, a sua responsabilização não se encontra tampouco dependente da responsabilização das pessoas coletivas, pelo que, na prática, quer a empresa quer os titulares dos seus órgãos poderão ser cumulativamente responsabilizados.

Ora, se refletirmos no impacto proporcionado pela aplicação de sanções às pessoas coletivas e singulares, podemos perceber que as mesmas possuem um carácter mais intimidativo quando aplicadas às pessoas singulares. De facto, parece que o verdadeiro efeito dissuasor que está na génese das sanções se verifica quando os titulares dos órgãos decisórios sentem na sua pele a força da sanção.

No nosso entender, faz todo o sentido a responsabilização de todos aqueles que tomam as decisões relevantes em nome da pessoa coletiva. É que, enquanto a empresa não possui a racionalidade que permite fazer funcionar o efeito dissuasor pretendido (funcionando sobre as pessoas singulares apenas de forma indireta), se as sanções forem aplicadas sobre o titular do órgão decisório, estar-se-á a manter-se viva a dissuasão que deverá manter-se intrínseca ao regime sancionatório. O legislador fixou como critério a remuneração anual auferida pelo exercício das suas funções na empresa infratora, reportada ao último ano completo em que se tenha verificado a prática proibida, não podendo o montante da coima aplicável às pessoas singulares exceder 10% daquela remuneração. Mais uma vez, o legislador parece ter atendido ao princípio da proporcionalidade e da igualdade, no sentido de tratar de forma diferente o que é diferente, e na medida da diferença. Assim, embora a remuneração anual possa ser variável de caso para caso, a verdade é que o limite encontra-se legalmente fixado (ainda que apenas concretamente determinável) permitindo efetuar um cálculo proporcional aos rendimentos auferidos, e, em última análise, às vantagens económicas arrecadas com a infração.

Após uma reflexão focada nas sanções aplicáveis às pessoas singulares, e embora o nosso legislador apenas tenha previsto a possibilidade de aplicação de uma coima nos termos *supra* explicitados, parece-nos ser de dotar de devida relevância e merecida reflexão a opção



prevista noutros ordenamentos consubstanciada na possibilidade de aplicação da sanção de inibição do exercício da profissão. Assim, e uma vez que no nosso ordenamento jurídico tal faria sentido ao nível das sanções acessórias, será nessa sede discutida.

#### 8.4.SANÇÃO PECUNIÁRIA COMPULSÓRIA

Na senda do que ora se deixou exposto, para além das coimas aplicáveis aos infratores e das sanções acessórias a que houver lugar, a AdC poderá lançar mão de uma sanção pecuniária compulsória cujo montante não pode exceder 5% da média diária do volume de negócios no ano imediatamente anterior à decisão, por cada dia de atraso, a contar da notificação, do cumprimento pelos infratores da decisão da AdC, ou por cada dia de atraso da notificação de uma operação de concentração sujeita a notificação prévia (tudo cfr. art. 72º als. a) e b) da LdC). Parece notável a preferência do nosso legislador pelo critério do volume de negócios para a determinação concreta quer da coima, quer da sanção pecuniária compulsória, em prol do princípio da proporcionalidade. Assim, e tal como sucede com a aplicação da coima, a AdC, no cômputo da sanção pecuniária compulsória a aplicar, terá em conta a concreta situação do infrator, culminando num tratamento distinto entre infratores em circunstâncias distintas (princípio da igualdade).

Contudo, da análise das decisões proferidas pela AdC desde 2013, e à semelhança do que sucede na prática com as sanções acessórias, poucas foram as vezes que a nossa AdC lançou mão desta sanção. Motivo pelo qual se desconhece, não se podendo afirmar, se caso a mesma fosse aplicada daria um forte efeito dissuasor. Por outro lado, a não aplicação destas sanções poderá resultar do facto dos visados acatarem normalmente as decisões emanadas pela AdC. Assim, poderá colocar-se a questão de saber se não seria vantajoso ampliar o elenco de situações suscetíveis de sanção pecuniária compulsória, porquanto, embora à primeira vista o nosso sistema aparente ser muito severo, poderá ficar na prática, não se verificando a aplicação dos mecanismos sancionatórios que existem ao dispor da AdC, esvaziado de conteúdo e de carácter verdadeiramente sancionador.

#### 8.5.AS SANÇÕES ACESSÓRIAS

Sem embargo, cremos que no que concerne particularmente as sanções acessórias, e para que sejam detentoras de maior eficácia enquanto inibidoras dos comportamentos anticoncorrenciais, estas necessitam de um cariz mais punitivo e mais abrangente de todas as

práticas colusivas previstas. Apenas se a sanção acessória for suficientemente penalizadora funcionará como medida preventiva ao cometimento de novas infrações.

Ora, tal como foi referido, a AdC, cumulativamente com a coima, poderá aplicar às empresas infratoras uma das sanções acessórias previstas na nossa LdC no artigo 71º. Todavia, a primeira sanção acessória prevista na lei – publicação no Diário da República e num dos jornais de maior circulação nacional, regional ou local –, carece de impacto significativo. Para a maior parte da população portuguesa não releva a secção dos jornais onde constam essas informações, nem tampouco têm os portugueses por hábito no seu quotidiano consultar o Diário da República.

Por outro lado, a sanção acessória prevista na al. b) do referido preceito – privação durante no máximo dois anos do direito de participar em procedimentos de formação de contratos cujo objeto abranja prestações típicas de contratos de empreitada, de concessão de obras públicas, de concessão de serviços públicos, de locação ou ainda em procedimentos destinados à atribuição de licenças ou alvarás, desde que a prática que constitui contraordenação punível com coima se tenha verificado durante ou por causa do procedimento relevante –, parece não abarcar todos os comportamentos suscetíveis de lesar a concorrência, pelo que, a aplicação desta sanção poderá não ter o impacto significativo desejável.

Em face da aparente ausência de efeito dissuasor das sanções acessórias tipificadas na nossa LdC, torna-se pertinente refletir acerca de possíveis soluções suscetíveis de as dotar dos efeitos pretendidos. Uma possibilidade é a de o elenco do art. 71º passar a ser meramente exemplificativo. Na medida em que não estamos perante um ilícito com dignidade criminal e, portanto, onde não vigora o princípio da tipicidade, parece, *a priori*, que nada impediria que a AdC nesta matéria lançasse mão da discricionariedade de que é detentora enquanto autoridade administrativa, podendo aplicar a sanção acessória que considerasse adequada *in casu*. Aliás, a prática quotidiana permite afirmar que o receio do desconhecido gera um sentimento de inibição nos titulares dos órgãos que encabeçam os comportamentos anticoncorrenciais por via das suas decisões. No entanto, se, por um lado, esta solução poderia vir incorporar um maior efeito dissuasor na aplicação das sanções acessórias – justificável ao abrigo da discricionariedade e não vinculatividade à lei –, por outro lado, poderia eventualmente colidir com o princípio da legalidade das sanções. Pese embora ainda não se conheça nenhuma decisão do TC concretamente sobre estas matérias, parece-nos que esta solução não passaria no seu crivo.

Analizando as decisões proferidas pela AdC desde 2013 até ao presente, é notável a ausência de aplicação de sanções acessórias, desconhecendo-se, no entanto, a motivação da sua inaplicabilidade.<sup>127</sup> Nessa senda, a ausência de poucas decisões condenatórias nas quais se verifique a aplicação de sanções acessórias, não permite, também aqui, afirmar qual seria, caso fossem aplicadas deteriam, o seu efeito dissuasor.

Por conseguinte, crê-se que a solução no que concerne ao efeito pretendido pelo legislador com as sanções acessórias reside, por um lado, na aplicação efetiva das mesmas aos infratores e, por outro, na previsão da sanção acessória de inibição para o exercício da profissão aplicável aos titulares dos órgãos decisórios. A prática pode provar que se a pessoa singular que toma as decisões em nome da empresa sentir na própria pele o efeito da sanção aplicada – através da coima que poderá ser alvo nos termos do art. 73º n.º6, e através da sanção acessória que ora se propõe (inibição para o exercício da profissão durante o período temporal considerado necessário *in casu* em razão de objetivos de prevenção geral e especial) – com alta probabilidade pensará duas vezes antes de tomar uma decisão suscetível de infringir uma norma de defesa da concorrência.

A acrescer, em face da importância do direito fundamental ora em causa, bem como da relevância de outros que com ele poderão entrar em colisão, cremos que deverá aplicar-se o método da ponderação. Todavia, em caso de conflito não se deverá olvidar que a defesa da concorrência satisfaz a pretensão de todos os agentes que atuam no mercado: por um lado, as empresas que manterão a livre concorrência entre si, e, por outro, os consumidores que continuarão a poder adquirir bens ou serviços de qualidade, embora nalguns casos pagando mais, mas possuindo o direito de opção característico da concorrência de mercado. Tudo devidamente conforme as regras de atuação e funcionamento de um mercado concorrencial.

Em suma, a relevância da defesa da concorrência justifica o regime sancionatório patente na nossa lei. Aliás, e uma vez que a lei dotou a AdC de poderes imprescindíveis à defesa do bem jurídico em apreço, a esta compete manter a letra de lei viva, usufruindo na plenitude e sempre que necessário dos poderes que lhe foram conferidos.

---

<sup>127</sup> Aliás, grande parte dos processos instaurados pela AdC são alvo de arquivamento.

## 9. OS RECURSOS PARA O TRIBUNAL DA CONCORRÊNCIA REGULAÇÃO E SUPERVISÃO

Conforme estabelecem os arts. 84º nº3 e 88º da LdC, sempre que a AdC tenha fixado uma coima ou uma sanção pecuniária compulsória, e dessa mesma decisão caiba recurso, este compete ao Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão com plena jurisdição.

De fulcral relevo no âmbito dos poderes do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão, é a possibilidade de, em sede de recurso, poder reduzir ou aumentar o montante da coima ou da sanção pecuniária compulsória aplicada pela AdC. Tal consubstancia uma expressa admissão da *reformatio in pejus*<sup>128</sup>. Por outro lado, o art. 91º vem ainda prever a aplicação subsidiária do regime de impugnação contenciosa de atos administrativos definido no Código do Processo dos Tribunais Administrativos.

Ora, sendo o foro competente em primeira instância o Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão, na segunda instância o foro é o da jurisdição comum, *i.e.*, o Tribunal da Relação competente<sup>129</sup>, havendo ainda a possibilidade de recurso *per saltum*<sup>130</sup> para o Supremo Tribunal de Justiça quando restrito a questões de direito. Já os nossos vizinhos espanhóis, por sua vez, previram na sua LdC dois tipos de recursos: o recurso gracioso e o recurso contencioso-administrativo. No que respeita o recurso gracioso, inexistente no nosso regime da concorrência, preceitua o art. 47º da LdC espanhola, sob a epígrafe “*Recurso administrativo contra las resoluciones y actos dictados por la Dirección de Investigación*”, no seu nº1, que das decisões e atos da *Dirección de Investigación* que lesem ou causem prejuízo irreparável a direitos e interesses legítimos caberá recurso perante o Conselho da *Comisión Nacional de la Competencia* (CNC). Ademais, o art. 48º da citada lei, sob a epígrafe “*Recursos contra las resoluciones y actos dictados por ele Presidente y por el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia*”, vem prever a possibilidade de interposição de recurso contencioso-administrativo, nos termos da lei reguladora da jurisdição administrativa das decisões e atos do presidente e do Conselho da CNC.<sup>131</sup>

No entanto, cremos que neste conspecto a lei portuguesa veio prever um regime mais eficaz e clarificador em matéria de recursos. Aliás, enquanto a nossa LdC vem prever

---

<sup>128</sup> Vislumbrando-se, portanto, como fator de desvio relativamente ao regime geral das contraordenações.

<sup>129</sup> Cfr. art. 93º nº1 da LdC.

<sup>130</sup> Cfr. art. 93º nº2 da LdC.

<sup>131</sup> Ley 29/1998, de 14/07.

expressamente a possibilidade da *reformatio in pejus* no âmbito dos recursos jurisdicionais, a lei espanhola permaneceu omissa, desconhecendo-se se haverá essa possibilidade no que ao recurso jurisdicional concerne.

Sucedo que, embora a opção do nosso legislador pareça ir de encontro à ênfase depositada na vertente punitiva, também ela não está isenta de críticas no que concerne a sua aplicação prática. Se atentarmos à jurisprudência do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão, facilmente percebemos que na prática nunca ocorre um aumento da coima outrora aplicável pela AdC, mas sim e ao invés, uma redução do seu montante. Este dado permite, pois, compreender o porquê de todas as decisões condenatórias proferidas pela AdC serem objeto de recurso para este tribunal, e o consequente aumento da litigância para esta instância de recurso, na medida em que a probabilidade dos infratores encerrarem o processo vendo a sua coima reduzida é bastante elevada. Assim, enquanto esta prática não for revertida, tudo indica que os infratores continuarão a recorrer de todas as decisões condenatórias.

## 10. CONCLUSÃO

Com a presente dissertação inicialmente pretendia-se contribuir com algumas soluções que contribuíssem para a concretização dos objetivos inerentes ao regime sancionatório previsto na LdC. Porém, após uma reflexão ponderada de tudo quanto se deixou exposto, concluímos que não é possível afirmar nem a eficácia nem a ineficácia das sanções legalmente previstas, *maxime* em face do número elevado de processos arquivados por parte da AdC. Assim, se a vertente amplamente punitiva é característica do nosso regime sancionatório, não se deve, pois, olvidar que a mesma visa objetivos de prevenção geral e especial em prol do efeito dissuasor que o legislador pretendeu dotar as sanções.

Sucede que, efetuada a análise do ponto de vista crítico, conclui-se que o efeito dissuasor pretendido não se tem verificado. Cremos, pois, que tal se deve à ausência de meios investigatórios capazes de arrecadar a prova necessária ao processo, e que permita à AdC, por conseguinte, lançar mão dos seus poderes sancionatórios. Neste contexto, imprescindível tem sido o contributo proporcionado pelo regime da clemência no sentido de permitir à AdC dotar a sua investigação de meios que contribuam para a produção de prova.

Ora, se, por um lado, o problema ao nível nacional reside, em primeira linha, nas dificuldades probatórias que têm culminado com o arquivamento dos processos, por outro lado, e do ponto de vista punitivo, cremos que algumas alterações ao nível da própria previsão sancionatória poderiam contribuir para o incremento da eficácia do regime. Na verdade, acreditamos que o futuro da eficácia do regime sancionatório reside na aplicação de sanções às pessoas singulares, *i.e.*, aos titulares dos órgãos decisórios das empresas infratoras. De facto, só quando sentindo, na sua própria pele, o peso do efeito das suas decisões, é que os titulares dos órgãos se coibirão de, sob o alegado “manto” da empresa lesar a concorrência.

Ademais, é também pertinente tecer alguns considerandos no que respeita a única questão nesta matéria que chegou ao crivo do TC – a determinação da medida da coima e determinabilidade dos seus limites máximos. Assim, se na perspetiva dos visados a norma do nº2 do art. 69º da LdC é violadora dos princípios da legalidade, proporcionalidade e igualdade, criticando a ausência de segurança jurídica nestas matérias, já do ponto de vista do TC tal opção legislativa justifica-se, não só na sequência do princípio da discricionariedade de que são dotadas as autoridades administrativas, mas também por razões de prevenção geral e especial. O “medo” do desconhecido, ainda que determinável apenas em concreto, parece, portanto,

justificável enquanto fator inibidor da conduta. Por outro lado, com a presente dissertação gostava-se de lançar o seguinte desafio: será, efetivamente, compaginável, dotar a autoridade administrativa de poderes sancionatórios, com a consequente discricionariedade na determinação dos montantes das coimas aplicáveis baseada em diversos critérios, ao mesmo tempo que se lhe exige o cumprimento dos preceitos constitucionais inerentes ao regime contraordenacional, como seja o princípio da tipicidade das coimas e a intrínseca segurança jurídica? Cremos, salvo devido respeito, que estas fronteiras deveriam ser objeto de uma discussão mais ampla, sobretudo ao nível dos tribunais, de modo a definir esta ténue fronteira que compagina princípios que na prática parecem vislumbrar-se opostos.

## 11. REFERÊNCIAS

### I) BIBLIOGRAFIA

AA.VV., Lei da concorrência – Comentário conimbricense (Dir. de MIGUEL GORJÃO HENRIQUES), 2013, Almedina.

AAVV., Lei da Concorrência Anotada (Coord. de CARLOS BOTELHO MONIZ), 2016, ALMEDINA.

ALLENDESALAZAR, RAFAEL, Y RICÓN, ALFONSO, *El cálculo de las multas por la CNC*, in Guillén (ed.), Cuestiones actuales de Procedimiento Sancionador en Derecho de la Competencia, Civitas, p. 351-367.

ÁLVAREZ, CARMEN LILLO, *La Audiencia Nacional ante las sanciones impuestas por la CNMC en aplicación de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia*, 15 Revista de Derecho de la Competencia y la Distribución.

ALBUQUERQUE, RUY ET AL., *Regulação e concorrência, Perspetivas e limites da defesa da concorrência*, 2005, Almedina.

ANASTÁCIO, GONÇALO, SAAVEDRA, ALBERTO, *A Nova Lei da Concorrência Portuguesa – Notas Preliminares*, pág. 328-357.

ANTUNES, LUÍS MIGUEL PAIS, *Agreements and concerted practices under EEC competition law: is the distinction relevant?*, yearbook of european law, 1992, Claredon Press, Oxford.

BLACHUCKI, MATEUSZ, *Judicial controlo f guidelines on antimonopoly fines in Poland*, in Revista da Concorrência e Regulação, Ano VII, nº25, janeiro-março 2016, p. 35 a 70.

BLACHUCKI, MATEUSZ, “Wytyczne w sprawie nakładania administracyjnych kar pienieznych”, Administracyjne kary pieniezne w demokratycznym panstwie prawa, Varsóvia, Ombudman press, 2015, p. 57.

CORDEIRO, ANTÓNIO JOSÉ ROBALO, *As coligações de empresas e os direitos português e comunitário da concorrência*, in Revista de Direito e Estudos Sociais, nº1, ano XXIX, 1987, Almedina.



COSTA, ADALBERTO, *O Novo Regime Jurídico da Concorrência, Anotado e Comentado – Uma Visão das Regras da Concorrência da União Europeia*, Vida Económica, Porto, 2014, pág. 30-36; 212-220.

FERRO, MIGUEL SOUSA, *A definição de mercados relevantes no direito europeu e português da concorrência*, 2015, Almedina.

FERRO, MIGUEL SOUSA, *Práticas Restritivas da Concorrência*, Curso de Formação para Juízes Nacionais em Direito da Concorrência, agosto de 2010, pág. 1-27.

FORNALCZYK, ANNA, *Economic Approach to Counteracting Cartels*, Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies, vol. 2009, nº2, 2009, pág.42.

GONÇALVES, PEDRO COSTA, ALVES, CATARINA GOUVEIA, GUEDES, ANA CLÁUDIA, *O Contencioso da Regulação em Portugal – Relatório de Pesquisa e Análise de Jurisprudência sobre Regulação Pública*, Coimbra, 2010, pág. 15-40.

HENRIQUES, MIGUEL GORJÃO, *Direito da União*, 7ª edição, 2014, Almedina.

MARCOS, FRANCISCO, *Blowing hot and cold: the last word of the supreme court on setting fines for competition law infringements in Spain*, in *Revista da Concorrência e Regulação*, Ano VII, nº25, janeiro-março 2016, p. 17 a 34.

MATEUS, ABEL M., *Sobre os Fundamentos do Direito e Economia da Concorrência*, Seminário para Juízes de Direito, sobre Direito Comunitário e Nacional da Concorrência, 13 de janeiro de 2006, Tomar.

MENDES, MIGUEL PEREIRA, *Lei da Concorrência Anotada*, 2009, Coimbra, Coimbra Editora.

RICARDO, FERNANDO PEREIRA, *As infrações pelo objeto do artigo 101.º*, in *Revista da Concorrência e Regulação*, Ano II, nº6, abril-junho 2011, p. 273 a 296.

SERENS, M. NOGUEIRA, MAIA, PEDRO, *Legislação comunitária e nacional da defesa da concorrência*, 1994, Almedina.

## **II) DOCUMENTOS CONSULTADOS ONLINE**

### **Autoridade da Concorrência**

[http://www.concorrenca.pt/vPT/Sistemas\\_da\\_Concorrenca/Sistema\\_Europeu\\_da\\_Concorrenca/Paginas/Sistema-Europeu-da-ConcorrencaEC.aspx](http://www.concorrenca.pt/vPT/Sistemas_da_Concorrenca/Sistema_Europeu_da_Concorrenca/Paginas/Sistema-Europeu-da-ConcorrencaEC.aspx); [1/07/2016].

[http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas\\_Proibidas/Deciso es\\_da\\_AdC/Paginas/lista.aspx](http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas_Proibidas/Deciso es_da_AdC/Paginas/lista.aspx); [5/06/2016].

[http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas\\_Proibidas/FAQs/Paginas/FAQs-Praticas-Proibidas.aspx](http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas_Proibidas/FAQs/Paginas/FAQs-Praticas-Proibidas.aspx); [10/06/2016].

[http://www.concorrenca.pt/vPT/A\\_AdC/Instrumentos\\_de\\_gestao/Prioridades/Paginas/Prioridades.aspx](http://www.concorrenca.pt/vPT/A_AdC/Instrumentos_de_gestao/Prioridades/Paginas/Prioridades.aspx) [5/01/2017].

[http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas\\_Proibidas/Praticas\\_Restritivas\\_da\\_Concorrenca/Documents/Linhas\\_de\\_Orienta%C3%A7%C3%A3o\\_Coimas\\_DEZ2012.pdf](http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas_Proibidas/Praticas_Restritivas_da_Concorrenca/Documents/Linhas_de_Orienta%C3%A7%C3%A3o_Coimas_DEZ2012.pdf)  
[20/06/2017]

### **EUR-Lex**

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:001:0001:0025:PT:PDF>; [7/06/2016]

### **OCDE**

<http://www.oecd.org/competition/cartels/>; [10/06/2016]

### **UOKIK – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów**

[http://uokik.gov.pl/wyjasnienia\\_i\\_wytyczne.php](http://uokik.gov.pl/wyjasnienia_i_wytyczne.php); [10/06/2016]

<http://uokik.gov.pl/home.php>; [10/06/2016]

### **BOE – Boletín Oficial del Estado**

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-12946> [20/05/2017]

### **III) LEGISLAÇÃO**

Constituição da República Portuguesa

Lei da Concorrência, Lei nº 19/2012, de 8/05

Estatutos da Autoridade da Concorrência, DL nº 125/2014, de 18/08

Código Penal, DL nº 48/95, de 15/03

Código do Processo Penal, DL nº 78/87, de 17/02

Regime geral dos ilícitos de mera ordenação social, DL nº 433/82, de 27/10

Tratado da União Europeia

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

Regulamento da Comissão Europeia n.º 1/2003

Regulamento da Comissão Europeia n.º 330/2010

*Ley de defensa de la competencia, Ley 15/2007, de 3 de julio*

*Reglamento de defensa de la competencia, Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero*

*Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, Ley 29/1998, de 13 de julio*

### **IV) JURISPRUDÊNCIA E DECISÕES ADMINISTRATIVAS**

#### **a) Nacional**

Decisões da Autoridade da Concorrência desde 2013

Decisão da 3ª secção do Tribunal da Relação de Lisboa de 7/11/2007, proc. n.º 7251/07

Tribunal de Comércio de Lisboa, sentença do 4º juízo datada de 29/05/2012, proc. n.º 349/11.7TYLSB

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 400/2016

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 353/2011

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 85/2012

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 78/2013

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 41/2004

#### **b) Comunitária**

TJUE – Caso Rewe-Zentral v. Das Saarland, 1976

TJUE – Acórdão Metro SB-Grossmärkte GmbH Co. KG, de 25-10-1977, proc. n.º 26/76

TJUE – Acórdão T-Mobile Netherlands BV, de 4-07-2009, proc. n.º C-8/08

TJUE – Acórdão Vereniging van Gementhandelaren, de 17-10-1972, proc. n.º 8/72

#### **c) Estrangeira**

Decisão do Supremo Tribunal Espanhol de 29 de julho de 2015, BCN Aduanas y Transportes S.A., STS 112/2015.

Resolução de 28 de julho de 2010 (S/0091/08 Vinos Finos Jerez)

Decisão do Supremo Tribunal Polaco de 19/08/2009, proc. n.º 5/09

Decisão do Supremo Tribunal Polaco de 13/03/2012, proc. n.º 34/10

Decisão do Supremo Tribunal Polaco de 16/10/2014, 54/13

Decisão do tribunal de segunda instância polaco de 16/06/2015, proc. n.º 1048/14

Decisão do tribunal de segunda instância polaco de 5/12/2012, proc. n.º 764/12

Decisão do presidente do GCPC de 31/12/2010, proc. n.º 11/2010

Decisão do presidente do GCPC de 31/12/2010, proc. n.º 12/2010

Decisão do tribunal da concorrência polaco de 13/12/2013, proc. n.º 173/10

Decisão do tribunal da concorrência polaco de 30/03/2015, proc. n.º 69/12